GESTION EFFICACE DES TRAVAUX PUBLICS DANS LES COLLECTIVITÉS DES PREMIÈRES NATIONS

Document d'information

– Les travaux publics et l'autonomie gouvernementale

Affaires indiennes et du Nord Canada
Indian and Northern Affairs Canada

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Public Works and Government Services Canada

Canada

Cette publication est disponible à l'adresse suivante :
http://tpsgc.gc.ca/rps/inac/
On peut obtenir des copies supplémentaires auprès du
centre de documentation des Services immobiliers, à l'adresse suivante :
doc.centre@tpsgc.gc.ca.
Pour plus d'information, veuillez communiquer avec l'administration centrale des Services immobiliers pour Affaires indiennes et du Nord Canada (SI pour AINC), par téléphone au (819) 997-9787 ou par télécopieur au (819) 953-9395.

Ce document a été préparé par :
Institut sur la gouvernance
pour
SI pour AINC
mars 2000

Publié sous l'autorité du
Ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada
Ottawa, 2002

QS-6177-030-EE-A1
N° de catalogue R2-225/2002-4E
ISBN 0-662-32716-0

© Ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

TABLE DES MATIÈRES

1.	**INTRODUCTION**		1
2.	**DESCRIPTION DES TRAVAUX PUBLICS**		1
	2.1	Définition	1
	2.2	Objectifs	2
3.	**LES TRAVAUX PUBLICS ET LES PETITES MUNICIPALITÉS NON AUTOCHTONES**		3
	3.1	Rôles - Provinces et municipalités	3
	3.2	Cadre juridique	3
	3.3	Financement des travaux publics	6
	3.4	Enjeux et tendances contemporains	6
	3.5	Conclusions	9
4.	**LES TRAVAUX PUBLICS ET LES PETITES COLLECTIVITÉS**		9
	4.1	Cadre juridique actuel	9
	4.2	Rôles et programmes	11
	4.3	Développement des capacités	14
5.	**LES TRAVAUX PUBLICS ET L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE**		16
6.	**CONCLUSIONS**		17
	ANNEXES		
	A.	Descriptions de base des travaux publics	18
	B.	Répartition générale des responsabilités en matière de travaux publics	29
	C.	Synopsis des lois de l'Alberta relatives aux travaux publics	31
	D.	Résumé des programmes du MAINC	37
	LECTURES		41

103-05363/

1. INTRODUCTION : BUT ET PORTÉE

Ce ne sont pas les Européens qui ont établi les premières formes de gouvernement au Canada, car avant l'arrivée de ces derniers, les peuples autochtones du Canada avaient leurs propres gouvernements depuis des milliers d'années. Pourtant, la *Loi constitutionnelle de 1867 (ou Acte de l'Amérique du Nord britannique*) et la politique gouvernementale ont exclu les peuples autochtones de la fondation du Canada et leur accordaient peu de pouvoirs leur permettant de veiller à leurs intérêts. Depuis quelques années, on assiste, au Canada, à la renaissance des gouvernements des Premières nations, car les Autochtones s'efforcent de plus en plus, dans le cadre des négociations visant l'autonomie gouvernementale, d'obtenir le droit d'exercer leurs compétences dans divers secteurs, y compris les travaux publics. Cet aspect technique fort complexe obtient rarement l'attention qu'il mérite, même s'il est au coeur de la gouvernance locale. Les nombreux chevauchements de plusieurs autres fonctions, telles la gestion de l'environnement, les programmes sociaux et de soins de santé et le développement économique compliquent les travaux publics.

Le présent document offre un aperçu des travaux publics aux négociateurs du gouvernement fédéral et à leurs homologues autochtones, afin d'orienter leurs discussions portant sur les travaux publics.

Plusieurs sections du document traitent de l'organisation et de la réglementation municipales des travaux publics au Canada. Leur but n'est pas de suggérer des parallèles entre les droits et les pouvoirs des Premières nations disposant d'un régime d'autonomie gouvernementale et ceux que les gouvernements provinciaux accordent aux municipalités. Si le parallèle entre les Premières nations et les municipalités est erroné et ne tient pas compte du rapport particulier qui les lie au gouvernement, des enseignements mutuels peuvent néanmoins être retirés des administrations municipales. Ainsi, certaines questions, tel le nombre croissant de partenariats entre les secteurs publics et privés ainsi que les droits d'utilisation, les problèmes de transfert de technologie, les attentes grandissantes des citoyens quant à la qualité des services et les ressources limitées consacrées à la formation du personnel touchent aussi bien les Autochtones que les Non-autochtones au Canada.

2. DESCRIPTION DES TRAVAUX PUBLICS

2.1 Définition

Les travaux publics consistent à la planification, la conception, le financement, la construction, l'entretien, la recherche et les régimes réglementaires et de recours liés :

- aux édifices publics (édifices gouvernementaux, écoles, bibliothèques)
- aux chemins, aux ponts et à l'infrastructure pertinente
- aux systèmes d'adduction d'eau potable
- aux systèmes de collecte, de traitement et de rejet des eaux usées
- à la cueillette et d'élimination des déchets solides
- à l'élaboration des plans communautaires et de zonage
- aux parcs et aux lieux de loisir
- à la lutte et à la protection contre les incendies

- aux quais et aux havres
- à la gestion du territoire et à l'expropriation
- à l'électrification des collectivités et à la gestion de l'énergie
- à la santé et à la sécurité au travail

Outre ces fonctions, les travaux publics peuvent également, comprendre, la réglementation de la construction de logements privés par les codes du bâtiment, des incendies ou autres. (On trouvera à l'annexe A une description brève mais détaillée de plusieurs de ces fonctions.) En raison de leur caractère de plus en plus pluridisciplinaire, les travaux publics exigent des connaissances dans plusieurs domaines tel que le génie, les finances, la gestion de projet, l'administration des marchés et le droit. Les compétences en administration liées à la gestion des installations et des édifices sont également de plus en plus recherchées. La nécessité d'assurer les capacités nécessaires et un soutien technique adéquat, spécialement dans les petites collectivités, pose un défi de plus en plus grand.

On minimise souvent l'aspect réglementaire des travaux publics de même que l'exploitation et la gestion d'installations comme les usines d'épuration des eaux et les grosses écoles.

2.2 Objectifs

Les gouvernements tiennent à ce que leurs travaux publics servent plusieurs objectifs, principalement l'offre d'excellents services (adduction d'eau potable, traitement des égouts, collecte des ordures) à un coût raisonnable. Les travaux publics visent habituellement :

- à protéger la santé et la sécurité des citoyens
- à assurer la prudence financière
- à créer un environnement durable
- à offrir des possibilités de développement économique
- à rehausser l'expression et la fierté culturelle
- à offrir de meilleures possibilités de formation
- à renforcer les collectivités par des activités de loisir et de bénévolat.

Tous ces objectifs constituent les éléments essentiels d'un sain exercice des pouvoirs. Étant donné le caractère tangible des produits et des services que génèrent les travaux publics, ils sont donc souvent visibles et faciles à évaluer et peuvent être perçus comme un indice de permanence, de compétence et de viabilité de la collectivité. Ils sont l'expression de la fierté culturelle et de la vigueur de la collectivité. De plus, les travaux publics ont souvent une incidence directe sur d'autres initiatives gouvernementales. Ainsi, la construction d'édifices publics et leur entretien facilitent l'offre de programmes sociaux tout comme l'aménagement d'installations publiques. Leur entretien favorisent également le développement économique. D'où la difficulté d'imaginer un gouvernement sans travaux publics.

3. LES TRAVAUX PUBLICS ET LES PETITES MUNICIPALITÉS NON AUTOCHTONES

La présente section aidera les négociateurs à comprendre la façon d'atteindre certains des objectifs susmentionnés au sein des collectivités non autochtones et à déterminer la conclusion d'ententes d'autonomie gouvernementale viable.

3.1 Rôles - Provinces et municipalités

Au Canada, les administrations régionales et municipales, considérées dans le présent document comme des gouvernements locaux, relèvent des provinces. Outre leur droit exclusif de créer et de démanteler des corporations municipales, les provinces précisent également les pouvoirs et les responsabilités de leurs municipalités constituantes, y compris leurs besoins financiers et leurs capacités à générer des recettes. Les dirigeants municipaux n'ont pas pleine autorité face à la direction de leurs affaires et doivent souvent obtenir l'autorisation d'un ministre ou d'un responsable provincial avant d'adopter une mesure.

Le rapport qui existe entre les provinces et les municipalités est en général du même type que celui qui lie un organisme de réglementation et un exploitant. Il convient cependant de noter que la division, dans plusieurs provinces, des responsabilités en matière de service entre les régions (le palier supérieur) et les municipalités (le palier inférieur) est davantage fondée sur des considérations d'économie et d'efficience que sur des préoccupations liées à la réglementation[1]. On trouvera à l'annexe B la division générale des responsabilités entre les gouvernements provinciaux, régionaux et municipaux.

3.2 Cadre juridique

Les provinces ont habituellement une loi qui régit les principaux aspects du pouvoir municipal. Une loi unique est, en général, préférable à l'adoption, pour chaque municipalité, de codes, de lois et de chartes se rapportant à chaque fonction. En tant que telles, les municipalités sont considérées comme des entités d'une même catégorie en vertu des lois générales. Ces lois précisent, pour en mentionner quelques-unes, les fonctions des administrations municipales, leurs sources de recettes, la façon et le moment de prendre les décisions budgétaires, la modification des limites municipales, la composition des conseils municipaux et l'adoption des règlements.

Les lois provinciales et territoriales sur l'évaluation fixent, par ailleurs, les règles d'évaluation immobilières aux fins de la taxe foncière (dans cinq des 10 provinces, cela est entièrement de compétence provinciale). Dans la plupart des provinces, il y a également des conseils, des commissions ou des organismes quasi-judiciaires chargés de superviser nombre de fonctions municipales, telles l'autorisation des immobilisations, les emprunts, les décisions de planification et l'adoption de règlements municipaux.

---

[1] Pour plus de précisions, consulter le document intitulé *Travaux publics dans les municipalités canadiennes* (SI pour le MAINC, octobre 1998), sur le site de l'Institut sur la gouvernance, à l'adresse www.iog.ca

Finalement d'autres lois ont une incidence sur les principaux travaux publics. On trouvera ci-dessous un bref résumé des pratiques législatives propres à chacun des aspects suivants des travaux publics.[1]

1) Codes du bâtiment et de sécurité

Les normes de sécurité du bâtiment se trouvent habituellement dans les lois provinciales sur les municipalités ou sur le bâtiment. Ces normes servent principalement à sanctionner l'adoption des codes provinciaux ou nationaux (en général le *Code national du bâtiment*), à établir les fonctions des inspecteurs du bâtiment (et à les autoriser à visiter les logements), à déterminer la façon d'obtenir un permis de construire et à offrir des recours aux citoyens victimes d'un délit. Plusieurs provinces se sont dotées d'organismes comme le Safety Codes Council, en Alberta, ou la Commission des normes de construction, au Manitoba. Ces organismes de l'information sur les normes et entendent les appels relativement aux permis. Une loi distincte sur la prévention des incendies attribue, en général, au commissaire provincial des incendies et au Service d'inspection des assureurs incendie le pouvoir d'enquêter à la suite d'incendies et de fixer des normes de prévention et de sécurité. On trouve, enfin, dans la plupart des provinces des dispositions ou des lois distinctes qui exigent la fermeture, le nettoyage ou la démolition immeubles inesthétiques.

2) Eau et égouts

L'autorisation de construire et d'exploiter une usine d'épuration de l'eau potable et de traitement des eaux usées découle d'habitude de la loi provinciale sur les municipalités. Des dispositions précisant les normes de sécurité se trouvent en général dans la loi concernant les ressources hydriques ou un article de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE). Elles visent principalement la marche à suivre pour obtenir un permis pour construire une usine d'épuration de l'eau potable, de traitement des eaux usées ou des égouts (et la présentation de plans au ministre), fixent les pouvoirs des inspecteurs provinciaux et autorisent le ministre (par l'entremise d'un directeur des questions environnementales) de fermer les usines d'épuration et de traitement dangereux pour la santé publique. Les lois provinciales établissent les normes sur l'eau potable et les catégories de permis que doivent obtenir les exploitants de ces usines.

3) Déchets solides

En général, les lois provinciales sur les municipalités autorisent et, souvent, obligent les municipalités à planifier, à collecter et à éliminer de façon sûre les déchets solides. Cette opération est exécutée par la municipalité ou par l'entremise d'un sous-traitant. En outre, les lois sur la gestion des déchets ou la protection de l'environnement accordent de wastes pouvoirs aux ministres provinciaux (par la réglementation) en ce qui a trait aux systèmes de gestion des déchets. Parmi les plus importants, mentionnons celui d'ordonner des enquêtes, de nommer des inspecteurs et de préciser leurs pouvoirs, de définir ce que sont les ordures, d'adopter des règlements et d'exiger l'obtention dune autorisation provinciale pour exploiter ou agrandir certains

[1] Pour un examen approfondi du rapport législatif et réglementaire qui existe entre les gouvernement provinciaux et les municipalités, consulter le document intitulé Travaux publics dans les municipalités canadiennes (SI pour le MAINC, octobre 1998), sur le site de l'Institut sur la gouvernance, à l'adresse www.iog.ca

sites ou systèmes d'élimination des déchets (incinérateurs, usines de traitement des déchets dangereux).

4) Chemins et ponts

Les lois provinciales sur les municipalités autorisent ces dernières à construire et à entretenir des chemins, des ponts, des trottoirs et des équipements de rue, tandis que les lois sur la voirie soutiennent que les routes appartiennent aux provinces. Habituellement, il est précisé dans un article de la loi que les voies publiques doivent être maintenues dans un « état raisonnable ». Les normes de construction des routes et les calendriers d'entretien sont précisées dans les règlements municipaux ou du lieutenant-gouverneur en conseil, tandis que l'attribution des responsabilités quant à leur mauvais état est du ressort des tribunaux. Les dispositions relatives à l'expropriation foncière pour la construction des routes relèvent, quant à elles, des lois sur l'expropriation.

5) Parcs et loisirs

Les lois provinciales sur les municipalités autorisent les collectivités à posséder et à entretenir des installations communautaires et de loisirs, telles des bibliothèques publiques, des musées, des centres d'art et des installations de sport. Toutes les provinces ont aussi une loi sur les parcs, qui décrit la création et l'administration des parcs publics provinciaux et permet aux fonctionnaires provinciaux à veiller à l'application des normes dans ces lieux. Ces lois autorisent les gouvernements provinciaux à adopter des règlements interdisant certaines activités (exploitation forestière ou minière), à délivrer des permis (de pêche ou de chasse) et à imposer des droits d'utilisation ou des règles d'utilisation des armes à feu.

6) Planification de l'aménagement du territoire

Toutes les provinces (sauf la Colombie-Britannique et l'Alberta, où la planification relève de la loi sur les municipalités) ont adopté des lois très détaillées sur la planification. Ces lois fixent le processus et le contenu des plans communautaires que doivent observer les organismes consultatifs de planification (notamment en ce qui concerne les municipalités, les comtés et les améliorations de district). Presque toutes ces lois prévoient un mécanisme consultatif assurant le droit d'accès du public à l'information et celui de participer à l'élaboration des politiques d'aménagement du territoire. Elles accordent aussi aux municipalités des pouvoirs en matière de zonage, de subdivision et de normes de construction. Enfin, des conseils provinciaux d'appel des décisions de planification permettent, en général, de trancher les litiges.

En résumé, malgré la tendance à réduire les règles bureaucratiques, les lois provinciales qui accordent des pouvoirs aux municipalités sont très détaillées. Elles cement la latitude dont disposent les municipales, restreignant fortement leur pouvoir d'adopter des politiques et précisent les sources de recettes municipales et la façon de générer ces recettes par des emprunts ou des droits d'utilisation.

Pour toutes les catégories d'infrastructure, les provinces ont des normes précises et les spécialistes nécessaires pour la création de nouvelles installations (usines d'épuration et de traitements des eaux) et pour l'amélioration ou le remplacement des installations anciennes ou désuètes.

3.3 Financement des travaux publics

En général, les municipalités doivent emprunter pour payer la part des travaux d'immobilisation que ne financent pas les paliers de gouvernement supérieurs ou les droits d'utilisation. Les emprunts sont strictement du ressort des provinces. Ainsi, les emprunts pour payer des dépenses d'exploitation sont interdits dans toutes les provinces, sauf l'Île-du-Prince-Édouard, tandis que les ministres provinciaux doivent autoriser les dépenses d'immobilisation. De plus, le montant de la dette municipale ne doit pas dépasser la dette totale à long terme qu'une municipalité peut contracter ni le service de la dette par rapport à ses recettes brutes ou à ses dépenses. Ces contrôles stricts expliquent pourquoi les administrations municipales sont les moins endettées au Canada.

Malgré leur utilité pour les grandes collectivités, le financement par émission d'obligations n'est pas, dans bien des cas, une solution viable pour les petites agglomérations, car il leur est difficile de réunir des capitaux en misant sur les cotes des obligations, puisqu'elles bénéficient de faibles taux d'intérêt. Cela dit, les emprunts sont de moins en moins fréquents, même dans les grandes municipalités, qui comptent plutôt sur leurs recettes d'exploitation (générées notamment par les droits d'utilisation) et leurs réserves pour financer leurs activités.

3.4 Enjeux et tendances contemporains

Les petites et grandes municipalités canadiennes font face aux mêmes enjeux. Ce qui les différencie, c'est l'acuité de ces questions. En voici quelques exemples.

L'accès à des capitaux à long terme pour l'infrastructure d'immobilisations est moins sûr dans les petites municipalités

Étant donné que les courtiers en obligations ne cotent pas habituellement les petites municipalités, il est difficile pour celles-ci d'acquérir individuellement des obligations non garanties à un taux d'intérêt raisonnable. Pour éviter ce problème d'émission obligataire, elles recourent à divers modes de financement à long terme, dont les obligations provinciales non garanties, les obligations bancaires et (depuis peu dans certaines provinces) les emprunts dans des banques à charte.

Les petites municipalités doivent de plus en plus financer elles-mêmes les travaux publics

L'imposition de droits d'utilisation dans les petites collectivités et les collectivités rurales est maintenant chose courante pour l'adduction d'eau et les égouts (sous forme de tarifs annuels à la consommation domestique ou à la durée), la collecte et l'élimination des déchets solides (sous forme de redevance de déversement) et les installations de loisirs.

Problèmes de transfert de technologie

La difficulté que pose le transfert des nouvelles technologie pour évaluer, réaliser et maintenir les travaux publics est souvent décriée par les municipalités au Canada. Le retard à implanter les

nouvelles technologies dans les petites collectivités et les collectivités rurales est particulièrement problématique, tout comme leur accès aux connaissances et aux compétences. Étant donné que leurs services de travaux publics ont aussi d'autres responsabilités, les responsables n'ont pas le temps d'assister à des séances de formation, à l'extérieur, ou de chercher de nouvelles technologies ou applications. Et comme c'est en général le secteur privé qui introduit les changements de technologie de travaux publics (souvent, d'abord, dans les centres urbains), les petites municipalités sont souvent les dernières à bénéficier des innovations.

Parmi les initiatives fédérales actuelles visant à corriger la situation, il y a la rédaction d'un guide national d'aide technique pour l'infrastructure urbaine. Le *Code national du bâtiment* et le *Code national des incendies* ont été très utiles dans secteur de la construction au Canada en liant la recherche au développement de technologies et à leur diffusion dans l'industrie. L'absence de code d'infrastructure est à l'origine d'écarts importants dans les manuels techniques et dans les contrats des divers paliers de gouvernement et de l'entreprise privée. D'où la difficulté à prédire les coûts de cycle de vie des infrastructures, le manque d'échange de technologies et l'incapacité des fabricants à introduire les nouvelles technologies de façon ordonnée. La publication du guide national d'aide technique - qui contiendra des lignes directrices concernant les ouvrages de construction municipaux, tels les ponts, les installations enfouies, les trottoirs et autres équipements urbains - est prévue pour 2004, après des consultations nationales en plusieurs étapes.

Le recours à des ingénieurs-conseils est fréquent

Rares sont les petites collectivités qui ont les moyens de faire appel à un ingénieur à temps plein. Voilà pourquoi elles engagent des ingénieurs-conseils pour certains projets selon leurs compétences en matière de conception et de réparation d'infrastructure. Ce genre d'entente exige un processus transparent de passation de marchés et l'établissement d'une relation à long terme avec des spécialistes ou des entreprises en mesure de comprendre les besoins de la collectivité en matière de travaux publics.

Il est important de placer les travaux publics sous la surveillance du conseil élu

Le rôle du conseil dans les petites municipalités comprend la planification de l'aménagement du territoire, la planification à court et à long terme des immobilisations, les appels d'offres et l'acheminement des préoccupations des citoyens quant à l'état de l'infrastructure municipale. Les faits laissent présumer que la participation directe des conseils municipaux à la gestion des travaux publics, notamment pour surveiller les finances, ne cessera d'augmenter.

Les attentes des citoyens désirant de meilleurs services et une meilleure planification des travaux publics croissent sans cesse

Les citoyens sont de plus en plus exigeants en ce qui a trait aux travaux publics et à un mode de participation politique utile. Les administrateurs municipaux demandent aux gouvernements de mieux gérer ces exigences et de ne pas créer d'attentes excessives par rapport aux services. Les grosses usines d'épuration et de traitement des eaux ne sont pas à la portée des petites collectivités. Le nombre grandissant de citoyens se tournant vers le système judiciaire pour faire

valoir leurs droits est un indice d'exigences toujours plus grandes. D'où l'insistante des rapports non scientifiques des directeurs des travaux publics quant à l'importance croissante d'avoir des installations conformes aux codes et aux normes.

Il n'y a pas de façon optimale d'administrer les travaux publics

Rien ne laisse supposer qu'il y a une seule bonne façon d'organiser l'administration des travaux publics. Certaines municipalités les rattachent à un département unique, tandis que d'autres font relever les rues et les trottoirs du service des travaux publics mais ont un service d'adduction d'eau ou de collecte des ordures indépendant. La taille et la croissance de la collectivité, l'étendue des travaux publics, la complexité des activités ou la situation de chaque localité sont les principales considérations entrant en ligne de compte dans l'administration d'un service des travaux publics.

Les petites municipalités doivent être disposées à passer des ententes de service avec les collectivités voisines

La vaste majorité des petites collectivités au Canada réalisent des travaux publics avec des collectivités voisines, des organismes spéciaux ou des gouvernements régionaux. Les ententes intermunicipales sont une excellente façon de réaliser des économies d'échelle en offrant des services communs (eau, égouts, collecte et élimination des déchets solides) et en ce qui concerne l'adoption et l'application de règles et de règlements.

On s'entend pour dire que la formation des gestionnaires et du personnel de travaux publics est nécessaire en raison de la diversité de leurs responsabilités

La formation des gestionnaires et du personnel de travaux publics est importante aussi en raison de la diversité des compétences requises, de la place croissante de la technologie et des importants aspects liés à santé et à la sécurité. Pour les gestionnaires, une connaissance générale des questions administratives et juridiques est en voie d'être aussi importante que la compréhension des pratiques techniques.

L'évolution des normes de rapport financier les oblige à mieux tenir compte des actifs et des biens publics

En ce qui concerne, enfin, la gestion des finances, les municipalités s'efforcent d'accroître la valeur de leurs biens et de leurs actifs. Les gouvernements provinciaux ont exigé de meilleures procédures comptables et de rapport, dont une norme commune de calcul des frais d'amortissement. Ainsi, le comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés a recommandé de tenir compte, dans les états financiers, de la responsabilité du contrôle des coûts des ouvrages avant et après leur réalisation dans le cas des sites d'élimination des déchets. Beaucoup de municipalités ont donc modifié leur tenue de livre en adoptant la méthode de la comptabilité d'exercice.

3.5 Conclusions

Les travaux publics s'inscrivent dans un cadre réglementaire multidimensionnel complexe. L'annexe C, *Synopsis des lois de l'Alberta relatives aux travaux publics*, illustre l'étendue et la complexité des lois. Si nous avons donné l'exemple de l'Alberta, c'est à cause de la portée de la législation à cet égard[1]. S'ajoute à cela le fait que l'Alberta a mené récemment une importante réforme municipale.

L'examen du cadre législatif et réglementaire des travaux publics montre que les gouvernements provinciaux jouent un rôle important. Ils fixent des normes, offrent des recours, approuvent les décisions des conseils et inspectent parfois les travaux publics. La division, dans plusieurs, provinces, des responsabilités en matière de service entre les régions (le palier supérieur) et les municipalités (le palier inférieur) est davantage fondée sur des considérations d'économie et d'efficience que sur des préoccupations liées à la réglementation. Jusqu'à maintenant, la double structure municipale a surtout permis d'offrir des services en vue de procurer des économies d'échelle et de laisser les gouvernements régionaux couvrir les dépassements de coût importants, tout en réservant aux paliers inférieurs le soin d'offrir les autres services et d'inciter les citoyens à s'informer des décisions locales et à y participer. Toutefois, la tendance vers les fusions municipales au Canada et à l'étranger laisse présumer que c'est le principe du palier unique de gouvernement qui offre la façon la plus transparente, la plus responsable et la plus rentable d'offrir des services gouvernementaux locaux.

4. LES TRAVAUX PUBLICS ET LES COLLECTIVITÉS DES PREMIÈRES NATIONS

S'inspirant de la situation des collectivités non autochtones, la présente section offre aux négociateurs une meilleure compréhension des questions de gouvernance sur le plan de l'autonomie gouvernementale.

4.1 Cadre juridique actuel

Le contexte juridique des collectivités autochtones vivant dans les réserves présente des possibilités, des contraintes et des difficultés fort différentes de celles des collectivités non autochtones. D'abord, les compétences législatives provinciales en matière de travaux publics ne s'appliquent pas aux terres indiennes. En vertu du paragraphe 91 (24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le pouvoir de légiférer au sujet des terres réservées aux Indiens et des questions foncières touchant les réserves relève de compétence fédérale. En outre, même si certaines lois provinciales s'appliquent aux réserves indiennes, les gouvernements provinciaux ont toujours beaucoup hésité jusqu'à maintenant à les appliquer. L'une des raisons de cette hésitation tient aux coûts (dont ceux liés au contrôle régulier des installations) qui en découleraient pour eux dans l'avenir. Ainsi, en vertu des règlements du ministère de l'Environnement de l'Ontario, le Ministère est tenu de veiller au contrôle régulier des installations approuvées pour la délivrance des certificats d'approbation. Parmi les autres raisons, il a aussi la difficulté d'accès, parfois, aux installations des réserves. S'ajoute à cela la dispersion de la législation fédérale concernant les travaux publics et le fait qu'elle vise surtout à la gestion de l'environnement, comme c'est le cas de

[1] Pour obtenir le synopsis des lois provinciales, consulter document intitulé *Un recueil des lois provinciales sur les travaux publics* (SI pour le MAINC, mars 1999), sur le site de l'Institut sur la gouvernance, à l'adresse www.iog.ca

la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE), de la *Loi sur les pêches* et de la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses.*

En vertu de du paragraphe 60 (1) de la *Loi sur les Indiens*, le gouverneur en conseil peut, à la demande du conseil de la bande, accorder à celle-ci « le droit d'exercer, sur des terres situées dans une réserve qu'elle occupe, le contrôle et l'administration qu'il estime désirables ». La Loi accorde également au Premières nations le pouvoir de prendre des règlements dans certains domaines. L'article 81(1) précise, pour sa part, les pouvoirs du conseil de la bande et prévoit qu'il peut prendre des règlements administratifs, pourvu qu'ils ne soient pas incompatibles avec les règlements pris par le gouverneur en conseil ou le ministre aux fins suivantes :

(f) la construction de ponts, fossés, clôtures et autres ouvrages locaux

(g) la division de la réserve ou d'une de ses parties en zones, et l'interdiction de construire ou d'entretenir une catégorie de bâtiments ou d'exercer une catégorie d'entreprises, de métiers ou de professions dans une telle zone

(h) la réglementation de la construction, de la réparation et de l'usage des bâtiments, qu'ils appartiennent à la bande ou à des membres de la bande pris individuellement

(i) l'arpentage des terres de la réserve et leur répartition entre les membres de la bande, et l'établissement d'un registre de certificats de possession et de certificats d'occupation concernant les attributions, et la mise à part de terres de la réserve pour usage commun, si l'autorisation à cet égard a été accordée aux termes de l'article 60

(l) l'établissement de puits, citernes et réservoirs publics et autres services d'eau du même genre, ainsi que la réglementation de leur usage[1]

Les organismes fédéraux comme le Conseil national de recherches du Canada, la Commission canadienne des codes du bâtiment et de prévention des incendies et l'Institut de recherche en construction élaborent des codes-types pour les bâtiments et les résidences construits dans les réserves. Ces codes énoncent les normes de sécurité contre les incendies, d'occupation, de service d'immeuble, de conception des structures, de séparation de l'extérieur, d'entreposage des matières dangereuses et d'économie d'énergie. Même si ce sont des entités fédérales qui les élaborent, ces codes doivent être adoptés par l'autorité compétente. Or, il est peu probable que les Premières nations aient le pouvoir délégué d'adopter ce genre de code, même si elles décident de le faire.

Afin de combler ce vide réglementaire, les ententes de financement conclues entre le gouvernement fédéral et les Premières nations comprennent, entre autres, l'engagement des Premières nations bénéficiaires à observer les normes visant leurs installations.

La protection de l'environnement et l'évaluation environnementale constituent un aspect de plus en plus important du cadre législatif En vertu des lois fédérales, les travaux publics réalisés dans les réserves requièrent une évaluation environnementale, tout comme les demandes de fonds provinciaux. On s'efforce sans cesse d'harmoniser les approches fédérale et provinciale en matière d'évaluation environnementale, de réglementation et de contrôle, et de plus en plus, de Premières nations se joignent à ce processus.

---

[1] Imai, Shin et Donna Hawley. La *Loi de 1995 sur les Indiens*, texte annoté. Carswell Thompson Canada Limited, 1994

4.2 Rôles et programmes

4.2.1 Premières nations

Les Premières nations sont des intervenants importants et, de plus en plus, elles prennent en charge les travaux publics. Les responsabilités liées à cette prise en charge vont du leadership politique à la gestion des travaux publics.

Certaines Premières nations ont adopté un plan communautaire, dont les principaux éléments comprennent notamment les prévisions de dépenses d'immobilisations, les prévisions démographiques, les besoins en programmes anticipés, les plans de zonage, les prévisions de recettes, les besoins financiers et les besoins en personnel prévus. Un plan bien conçu doit tenir compte de l'ensemble des travaux publics et prévoir, par conséquent, l'obtention de conseils d'experts techniques et en gestion. Dans leurs demandes de fonds pour des immobilisations ainsi que la gestion et l'entretien des travaux publics, les Premières nations doivent se présenter aux négociations avec un plan actuel approuvé pour que leur demande soit prise en considération.

4.2.2 Conseil tribal

Les conseils tribaux des Premières nations, souvent responsables du développement des capacités dans les réserves (voir la section 4.3), peuvent jouer un rôle consultatif en coordonnant les services, les ressources et les compétences en matière de travaux publics pour leurs membres.

Même si les Premières nations ne siègent pas toutes à un conseil tribal, cette approche présente néanmoins d'intéressantes possibilités de développement des capacités. En 1994, par exemple, les représentants des Premières nations de l'Ontario ont conclu avec le MAINC et TPSGC une entente qui leur accordait la responsabilité des services techniques et consultatifs qui jusque-là relevaient du gouvernement. Cette entente a permis aux chefs des Premières nations de la province de confier le mandat de l'Unité indienne d'inspection (UII) aux conseils tribaux, afro de créer la Ontario First Nations Technical Services Corporation (OFNTSC), une société à but non lucratif qui offre des services consultatifs techniques professionnels aux Premières nations non affiliées de l'Ontario, illustre bien la participation croissante des Autochtones aux travaux publics. Elle offre des services de soutien en architecture et d'inspection des logements, conçoit des politiques et des programmes de logement, planifie et élabore des projets d'immobilisations, assure la qualité, s'occupe du fonctionnement et de l'entretien, assurer la sécurité et la protection contre les incendies et offre un programme de formation de formateur itinérant. Les membres de l'OFNTSC peuvent également présenter une demande officielle de participation à des projets en Ontario.[1]

4.2.3 MAINC

Le rôle du MAINC vis-à-vis des travaux publics est d'abord celui d'un organisme de financement. On évalue à sept milliards de dollars la valeur de remplacement d'actif et à sept autres milliards celle du parc immobilier des 600 Premières nations et plus du Canada qui vivent dans des réserves. Quant à la valeur actuelle de leurs dépenses en immobilisations et de leurs coûts de

[1] Pour en savoir plus au sujet de l'OFNTSC, consulter le site Internet, à l'adresse : www.ofntsc.org

gestion et d'entretien, elle représente, en moyenne, 700 millions d dollars par année. Plus de 80 p. 100 des dépenses des programmes du MAINC sont consacrées aux services de base que les autres Canadiens reçoivent des gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux.

Voici les principaux programmes du MAINC :

Programme d'immobilisations et d'entretien

Le programme d'immobilisations et d'entretien appuie les objectifs stratégiques du MAINC en aidant les Premières nations à créer des collectivités saines et durables. Il offre du financement aux Premières nations qui désirent acquérir, construire, exploiter et entretenir des installations communautaires de base et offrir des services publics (eau, égouts, routes, ponts, protection et lutte contre les incendies, alimentation en électricité et réseaux de distribution, construction, utilisation et entretien des écoles).

Le programme prévoit le niveau de service que le MAINC est disposé à financer pour aider les Premières nations à offrir des services communautaires comparables à ceux qu'obtiennent, en général, les collectivités non autochtones de taille comparable et dans des circonstances analogues. Selon la disponibilité des fonds et ses priorités, le MAINC accorde une aide financière dans les domaines susmentionnés, en vertu desquels les SI pour MAINC font bénéficier le Ministère de ses connaissances et de ses conseils. Le financement des programmes est subordonné à l'approbation d'un plan.

Programme d'immobilisations et de services communautaires

Le programme d'immobilisations et de services communautaires est le mécanisme de financement utilisé pour la mise en oeuvre des projets d'immobilisations et des services communautaires dans les réserves. Il chapeaute l'évaluation des projets d'immobilisations réalisés dans le cadre d'ententes de contribution, la location d'installations pour les écoles qu'administre le gouvernement fédéral ou une bande, les dépenses de capital (planification des immobilisations), niveau de service, gestion de la résidence des enseignants dans les réserves, les immobilisations et les services communautaires.

Les fonds nécessaires pour offrir des services mentionnés sont fonction des besoins des collectivités, mais aussi de la taille, de la valeur et de la complexité des projets proposés. L'attribution des fonds passe par des accords de contribution, des paiements de transfert souples et des modes optionnels de financement.

Programme de logement des personnes vivant dans les réserves

La nouvelle politique fédérale de logement des personnes vivant dans des réserves a apporté, en 1996, des réformes structurelles afro de protéger et de prolonger la durée de vie des logements actuels, de construire de nouveaux logements de qualité à prix abordable répondant aux besoins des collectivités, de favoriser la fierté et la responsabilité individuelles et de lier les activités de logement à la formation, à la création d'emplois et au développement commercial. Elle permet aux Premières nations d'adopter des programmes et des plans pluriannuels de logement

communautaires, afin de coordonner les ressources, d'évaluer les progrès, de favoriser la responsabilité à l'endroit de la collectivité et de s'assurer un financement fédéral minimal. Les Premières nations resteront assujetties à l'ancienne politique jusqu'à ce qu'au moment où elles se conformeront aux exigences de la politique de logement des personnes vivant dans des réserves.

Pour en savoir plus, consultez l'annexe D - Résumé des programmes du MAINC.

4.2.4 SI pour le MAINC

Les Services immobiliers pour les Affaires indiennes et du Nord Canada (MAINC) jouent essentiellement deux rôles. Le premier, l'offre et le soutien des programmes, consiste à accroître les connaissances du MAINC et le conseiller, tandis que le second consiste à lui offrir des services d'installations, de location et d'immeubles. Ces services sont offerts principalement mais non exclusivement au personnel du Ministère.

Le nombre croissant de responsabilités en matière de travaux publics cédé aux Premières nations a modifié le rapport existant entre le MAINC et les SI. Alors que, dans le passé, la plupart des activités des SI comprenaient la gestion des projets d'immobilisations, les services de gestion et d'entretien et l'offre de conseils aux Premières nations, leur rôle dans l'avenir consistera à avoir un contact direct limité avec les Premières nations et comportera une myriade de services gouvernance, responsabilisation, vérification, évaluation gestion des données, gestion environnementale, développement des nations, règlement des revendications et autonomie gouvernementale[1]. Aussi, le rôle des SI est passé au cours des dernières années de celui d'expert sur place et d'artisan de la mise en oeuvre à celui de penseur stratégique, de coordonnateur et de facilitateur.

4.2.5 Autres ministères et organismes du gouvernement

Voici des exemples d'activités et de programmes fédéraux à l'extérieur du MAINC visant à renforcer les travaux publics au sein des Premières nations :

Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) :

- La Société a ébauché l'article 95 concernant le programme de logement des personnes vivant dans les réserves et gère l'Initiative de stages en habitation pour les jeunes des Premières nations et les jeunes inuits, une initiative biennale qui permet d'offrir une expérience de travail et une formation aux jeunes qui les aideront à obtenir un emploi à long terme dans le secteur du logement.

Santé Canada :

- Le Ministère émet des recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada, de concert avec les ministères provinciaux de la Santé et de l'Environnement, sous les auspices du sous-comité fédéral-provincial sur l'eau potable.

[1] Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien — Profil de client

Développement des ressources humaines Canada :

- À la demande du chef, du conseil de bande et d'autres personnes désignées, la Direction du travail de DRHC offre des services techniques de protection contre les incendies et d'inspection pour les principaux édifices publics des bandes des Premières nations. Ces services permettent de protéger et de conserver les biens immobiliers et de limiter les risques de pertes de vie et de bien. Ils vont de la prévention et de la détection des incendies, de la construction de barrières anti-feu jusqu'à la lutte contre l'incendie sans oublier les alertes.
- L'entente régionale bilatérale conclue avec les Premières nations dans le cadre de la stratégie de développement des RH vise le développement des ressources humaines dont les Premières nations ont besoin pour concevoir et offrir des programmes d'emploi locaux et des services de développement de la personne répondant à leurs besoins. Elle vise également à accroître la capacité de prise de décision et de responsabilisation communautaires. En vertu de la stratégie d'emploi des jeunes, l'Assemblée des Premières nations dispose d'un budget de 5,2 millions de dollars pour répondre aux problèmes des jeunes des réserves. Le Ministère gère en outre le programme des initiatives stratégiques autochtones avec pour but d'améliorer la formation requise pour accéder au marché du travail et de faciliter la transition entre l'aide sociale, l'emploi, les services sociaux et l'école.

4.2.6 Provinces

Contrairement à ce qui se passe pour les petites municipalités non autochtones, les provinces participent peu à réalisation de travaux publics dans les collectivités autochtones. Le rôle des provinces varie en général, selon que la collectivité a adopté ou pas les codes et les normes provinciales de travaux publics. Si certaines provinces offrent une assistance en cas d'urgence environnementale et dans le cadre des programmes de certification, les provinces interviennent, à vrai dire, seulement lorsqu'un déversement lié à des travaux publics risque d'avoir une incidence sur leur territoire. Ainsi, dans le cas d'un émissaire d'évacuation qui se déverse dans un plan d'eau provincial, ce sont en général les règlements provinciaux qui s'appliquent.

4.2.7 Municipalités

Certaines municipalités non autochtones du Canada ont négocié des ententes avec les Premières nations pour leur donner des services de protection contre les incendies, de gestion des déchets solides et d'entretien des routes. Bon nombre de collectivités y voient une façon économique d'offrir des services de travaux publics dans les réserves.

4.3 Développement des capacités

La capacité c'est l'aptitude d'une personne ou d'une organisation à exécuter des tâches de façon efficiente, efficace et durable. Le développement efficace des capacités s'appuie toujours sur une éthique du développement de l'autonomie et exige souvent la concertation des intervenants. Outre l'amélioration des services, le développement des capacités doit favoriser l'élargissement des fonctions de gouvernance, à savoir une responsabilisation accrue, la transparence, la participation et l'engagement des citoyens, la planification et l'évaluation.

Voici quelques initiatives actuelles de travaux publics:

Cours et séances d'information

De concert avec les Premières nations, le gouvernement fédéral a adopté des mesures pour accroître la capacité de gouvernance des travaux publics. Ainsi, dans le cadre de leur initiative de transfert de technologie, les SI pour le MAINC offrent des cours et des séances d'information afin de sensibiliser les cadres intermédiaires, les chefs, les conseillers de même que les gestionnaires de bande à leurs responsabilités par rapport aux travaux publics.

Normes minimales fixées par d'autres gouvernements

Plusieurs gouvernements provinciaux imposent des niveaux de services obligatoires ou des normes minimales dans de nombreux secteurs de l'infrastructure municipale. Ainsi, la plupart des provinces exigent la certification des exploitants d'usine d'épuration de l'eau et de traitement des eaux usées. Parmi les collectivités des Premières nations qui ont ce genre d'installation, certaines se sont prévalues de ces cours.

Le formateur itinérant

Le formateur itinérant est un professionnel chargé de visiter périodiquement les réserves afin de leur offrir des services spécialisés, mais aussi pour les conseiller au sujet des plans d'immobilisations et de gestion et quant à la formation et à l'évaluation du personnel. Théoriquement, les collectivités peuvent se partager le coût des services et fixer le calendrier des visites du formateur selon les besoins de chacune.

Sensibilisation

L'administration centrale du MAINC a élaboré un programme d'information afin de susciter l'appui aux conseils de bande et aux conseils tribaux pour les questions de gestion et d'entretien. Elle offrira aussi aux membres du personnel technique une séance d'information de trois jours axée sur les bonnes pratiques de fonctionnement et d'entretien.

5. LES TRAVAUX PUBLICS ET L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE

Dans le contexte de l'exercice des pouvoirs, les travaux publics posent un défi en raison :

- de la vaste gamme des activités, dont certaines sont axées sur la gestion de projet (planification, construction et financement d'école), d'autres sur la réglementation (application des codes du bâtiment) et d'autres sur les opérations (gestion et entretien d'un système d'égout, par exemple);
- de l'aspect très technique des travaux public, qui font appel à des disciplines professionnelles;
- du risque de déversements au cours de certaines activités, pouvant avoir des incidences sur un territoire relevant d'un gouvernement voisin;
- de l'importance de lier étroitement les travaux publics à d'autres activités gouvernementales pertinentes (logement, développement économique, gestion de l'environnement;

- du fait que certaines activités sont avantageuses (comme l'adduction d'eau potable) et justifient des droits d'utilisation, alors que d'autres (dont la construction et l'entretien d'édifice public) sont plus générales et doivent être financées à même les recettes générales;
- du coût de financement élevé des travaux publics et de la difficulté pour les petites collectivités d'obtenir un financement suffisant et raisonnable de la dette;
- de la possibilité que l'efficience des activités et leurs répercussions ne soient pas uniformes pour l'ensemble des travaux publics, certaines (comme la collecte des ordures) pouvant être menées efficacement à l'échelle communautaire et alors que d'autres (comme l'élaboration des codes du bâtiment) doivent parfois avoir lieu à une plus vaste échelle; et
- de l'incidence des travaux publics sur la vie quotidienne des personnes ou des familles vivant sur le territoire, ce qui laisse supposer le poids des préférences locales.

Parmi les importantes questions que devront examiner les négociateurs, il y a la meilleure façon de structurer les aspects réglementaires des travaux publics, soit les régimes de réglementation liés, entre autres, aux travaux de construction, à la prévention des incendies, au zonage, à la qualité de l'eau, aux égouts et à l'élimination des déchets solides. Dans bon nombre de ces secteurs, les gouvernements autochtones auront des responsabilités de gestion et de réglementation, comme la construction, le fonctionnement et la réglementation des égouts, afin d'assurer le respect de certaines normes environnementales et de santé. Un problème difficile, loin d'être unique aux gouvernements autochtones, risque toutefois de se poser, à savoir « Comment un gouvernement se régit-il ? ».

L'une des manifestations de ce problème est le danger, selon les spécialistes du droit administratif, de « parti-pris institutionnel », en cas de positions conflictuelles au sein d'une organisation. Un exemple évident est celui d'une entité qui est la fois juge et avocat, comme en témoigne le nombre de précédents dans des causes liées au secteur de la sécurité, aux organismes professionnels de certification, et aux organismes qui réglementent l'achat et la consommation d'alcool. L'un des aspects importants de ces causes est la mesure dans laquelle une entité peut à la fois enquêter sur un comportement et rendre un jugement entraînant le retrait d'un permis ou d'une certification.

Pour ce qui est des travaux publics et de l'autonomie gouvernementale, l'autre côté de la médaille est également possible. Autrement dit, au lieu d'une poursuite motivée par un esprit de zèle, on risque d'aboutir à une application insuffisante en raison du caractère dissuasif d'inspections trop rigoureuses, des restrictions budgétaires ou de la nomination d'agents de réglementation trop mous. Ce problème risque d'être particulièrement aigu pour les gouvernements relativement petits. Malheureusement, les précédents illustrant ce genre de parti pris institutionnel, qui seraient utiles pour la création des gouvernements autochtones, sont rares.

Des gouvernements autochtones à deux niveaux permettraient peut-être d'éviter ce problème en séparant les pouvoirs de réglementation et de gestion selon les deux niveaux. Pour les gouvernements à un seul niveau, on pourrait confier les inspections à un organisme indépendant du gouvernement autochtone, mais obligé de rendre compte de ses enquêtes publiques.

D'autres solutions étant possibles, les négociateurs devront discuter avec leurs homologues de la meilleure façon d'éviter le risque de parti-pris institutionnel.

6. CONCLUSIONS

Cette analyse permet de tirer trois conclusions. Les travaux publics sont un élément essentiel d'une véritable autonomie gouvernementale, plus complexe qu'il paraît, et doivent être examinés de très près dans les ententes. De plus, souvent l'aspect réglementaire des travaux publics est en partie responsable de cette complexité, car on ne sait trop comment fonctionnera la réglementation à l'intérieur d'un gouvernement à un seul niveau. Enfin, le développement des capacités requises par les travaux publics modernes risque de poser un défi important à un gouvernement autochtone et permet de supposer le maintien de la relation avec le gouvernement fédéral pendant encore un certain temps.

ANNEXE A
Descriptions de base des travaux publics

ALIMENTATION EN EAU

Objectif :
- Assurer l'alimentation en eau potable

Activités principales :
- Application des lignes directrices nationales concernant l'eau potable
- Observer de bonnes pratiques pour :
    - la planification, la conception et l'inspection des chantiers de construction
    - la gestion et l'entretien préventif des réseaux d'alimentation en eau
- Inspection, application, pénalités, recours
- Formation et certification du personnel et des installations
- Sensibilisation du public
- Acquisition, entretien et vérification d'inventaire de l'équipement

Incidence pour l'organisation :
- Section d'intervention d'urgence
- Unité de réglementation
- Unité et capacité d'information du public

Indicateurs de succès :
- État de préparation et délais d'intervention
- Réduction des risques pour la sauté (par des mesures de prévention des épidémies)
- Alimentation continue de la population en eau potable
- Assurance d'un débit d'eau suffisant pour lutter contre les incendies
- Sensibilisation du public aux dangers pour la sauté (informer le public de la faire bouillir l'eau quand elle n'est pas sûre) et aux mesures de conservation de l'eau ou autres
- Connaissance générale des données sur l'eau (niveaux de consommation, coûts)

Règlements fédéraux actuels (et organisme responsable) :
- Code national des incendies
- Code national du bâtiment
- La dernière édition des Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada d'Environnement Canada

COLLECTE, TRAITEMENT ET ÉLIMINATION DES EAUX USÉES

Objectif :

- Collecter, traiter et éliminer les eaux usées

Activités principales :

- Application des recommandations nationales pour l'eau potable
- Observer de bonnes pratiques pour :
    - la planification, la conception et l'inspection des chantiers de construction
    - la gestion et l'entretien préventif d'un système de traitement des eaux usées
- Inspection, application, pénalités, recours
- Formation et certification du personnel et des installations
- Sensibilisation du public
- Acquisition, entretien et vérification d'inventaire de l'équipement

Incidence pour l'organisation :

- Section d'intervention d'urgence
- Unité de réglementation
- Unité et capacité d'information du public

Indicateurs de succès :

- État de préparation et délais d'intervention
- Réduction des risques pour la santé (par l'élimination sûre des eaux usées
- Offre de services publics continus de traitement des eaux usées
- Sensibilisation du public aux dangers pour la santé inhérents aux mauvaises pratiques en ce qui concerne le traitement et la rétention des eaux usées (utilisation de toilettes à débit d'eau restreint, réutilisation des eaux usées traitées et autres mesures)
- Connaissance générale des données sur les eaux usées (type de système de traitement, résultats des essais, amélioration des systèmes de collecte et de traitement)

Règlements fédéraux actuels (et organisme responsable) :

- Code national des incendies
- Code national du bâtiment
- Dernière version des Recommandations pour la qualité des effluents et le traitement des eaux usées des installations fédérales d'Environnement Canada

PONTS ET CHAUSSÉES

Objectif :

- Construire et entretenir des routes et des ponts offrant une bonne sécurité et permettant de circuler dans les collectivités et de s'y rendre sans difficulté

Activités principales :

- Élaboration (ou adoption) et maintien de normes de conception (facultatif) et d'entretien[1]
- Construction (facultatif), reconstruction, entretien et inspection des chemins et des ponts
- Construction et utilisation d'un système de gestion de l'entretien
- Élaboration (ou adoption) de règlements administratifs[2]
- Application des règlements et imposition de pénalités (restrictions liées à la résistance des ponts)
- Formation et certification du personnel d'entretien (conducteurs de matériel)
- Négociation et maintien de ETM (facultatif)
- Acquisition, entretien et vérification d'inventaire de l'équipement

Incidence pour l'organisation :

- Unité d'entretien rurale
- Parc et lieu de rangement du matériel d'entretien
- Unité de réglementation[2]

Indicateurs de succès :

- Ponts et chaussées en bon état et sûrs
- Satisfaction de la collectivité

Règlements fédéraux actuels (et organisme responsable) :

- Les routes et les ponts sont, en général, de compétence provinciale
- Normes de conception des routes. Guide canadien de conception géométrique des routes de l'Association des transports du Canada (D'habitude, les provinces ont leurs propres normes)
- Normes de conception des ponts CAN/CSA S6-88, Conception des ponts routiers
- Règlement de la circulation à l'intérieur des réserves indiennes (C.R.C., ch.959). Ce règlement régit la circulation des véhicules à l'intérieur des réserves. (Voir le site http://canada.justice.gc.ca/FTP/fr/Regs/Chap/1/I5/CRC959.txt)
- Les routes et les ponts hors réserve qui bénéficient d'une aide financière doivent parfois se conformer aux normes élevées de l'administration provinciale, territoriale, régionale ou municipale des transports qui accorde les fonds.

---

[1] Les normes de conception et d'entretien sont souvent provinciales ou territoriales
[2] Cet aspect relèvera probablement de la police et de la gestion de la circulation et des véhicules

SANTÉ ET SÉCURITÉ AU TRAVAIL

Objectif :

- Assurer la santé et la sécurité au travail des employés et des employeurs (membres des Premières nations) des organisations qui oeuvrent au sein d'une nation, en offrant des lieux de travail sains et une formation préventive, en veillant à l'adoption et à l'application de politiques, de normes et de lignes directrices et à la réalisation d'inspections et en cernant, signalant et corrigeant les situations dangereuses.

Activités principales :

- Établir et maintenir des responsables de la santé et de la sécurité (organisation, comité, coordonnateur)
- Établir des politiques, des directives, des normes, des mesures et des procédures et exercer les pouvoirs nécessaires, notamment en déterminant les responsabilités des employés et des employeurs de même que les procédures à suivre en cas d'incident grave
- Organiser et mener des campagnes de sensibilisation, de formation et d'information des travailleurs
- Veiller à l'inspection des lieux de travail par des personnes qualifiées ainsi que vérifier et assurer la conformité, notamment en corrigeant les problèmes de sécurité
- Enquêter et faire rapport sur les accidents, les maladies professionnelles et les situations dangereuses
- Tenir les dossiers de santé et sécurité
- Offrir de l'équipement de protection personnelle et des services de premiers soins aux employés
- Prévoir des dispositions concernant la santé et la sécurité dans les processus d'acquisition et de passation de marché
- Évaluer périodiquement la santé et la sécurité
- Administrer les demandes d'indemnisation à la suite d'accidents ou de blessures

Incidence pour l'organisation :

- Exige le leadership des représentants élus de la collectivité
- Exige, en matière de santé et de sécurité, une organisation ou une coordination efficace avec le régime de responsabilisation et l'autorité d'application
- Exige un vaste ensemble de politiques, de normes et de lignes directrices et un programme de formation
- Exige un engagement en ce qui a trait à la formation et à la sensibilisation (il existe d'excellents cours)

Indicateurs de succès :

- Résultats des inspections de sécurité des lieux de travail
- Nombre et nature des situations dangereuses
- Sensibilisation des employeurs et des employés aux procédures de santé et de sécurité

Règlements fédéraux actuels :

- Le Code du travail du Canada, partie 2
- Les politiques, les normes et les lignes directrices du Conseil du Trésor et de TPSGC

GESTION DES DÉCHETS SOLIDES

Objectif :

- Assurer la collecte et l'élimination sûre et contrôlée des déchets solides

Activités principales :

- Appliquer les recommandations nationales pour l'élimination des déchets solides
- Planifier la gestion des déchets solides (collecte et élimination)
- Veiller à que la collectivité crée un site d'élimination des déchets solides et utilise de bonnes pratiques pour :
    - la planification, la conception et l'inspection des sites d'élimination des déchets solides du secteur de la construction
    - la gestion et l'entretien préventif du système de traitement des eaux usées
- Lorsqu'une collectivité décide de collecter les déchets solides et de les transporter dans une autre collectivité, planifier leur transport selon les bonnes pratiques (à une station de transbordement ou par leur élimination directe)
- Procéder à des inspections, appliquer des mesures, imposer des pénalités et offrir des recours
- Former et certifier le personnel et les installations d'élimination des déchets solides
- Sensibiliser le public aux mesures environnementales, tels le recyclage, la réutilisation et la réduction des déchets solides
- S'occuper de l'acquisition, de l'entretien et de la vérification d'inventaire de l'équipement

Incidence pour l'organisation :

- Section d'intervention d'urgence
- Unité de réglementation
- Unité et capacité d'éducation du public

Indicateurs de succès :

- État de préparation et délais d'intervention
- Réduction des dangers pour la santé par la collecte et l'élimination contrôlées des déchets
- Offre de services publics continues d'élimination des déchets solides
- Sensibilisation du public aux dangers pour la santé (en cas d'incendies, de déversements)
- Connaissance générale de la gestion des déchets solides (fours de collecte, types de déchets recyclables)

Règlements fédéraux actuels (et organisme responsable) :

- Le Code national des incendies
- Le Code national du bâtiment
- La dernière édition du Guide concernant les sites d'enfouissement des déchets solides des installations fédérales d'Environnement Canada

PROTECTION CONTRE LES INCENDIES (exclue les autres mesures d'urgence)

[La protection contre les incendies comme élément des travaux publics chez les Premières nations comporte deux aspects : **l'extinction des incendies** (camions et équipement d'incendie) et **l'infrastructure** (alimentation en eau et borne d'incendie)]

Objectif :

- Protéger la vie et les biens contre les incendies

Activités principales :

- Élaboration (ou adoption) et maintien d'un code et de règlements d'incendie
- Trois niveaux d'inspection (résidents, service des incendies, DRHC)
- Coordonner les inspections périodiques des édifices par DRHC, les examens des dessins de conception et les inspections des principaux édifices publics de bande en construction
- Application, pénalités, recours*
- Formation et certification des pompiers
- Extinction des incendies
- Éducation communautaire
- Acquisition, entretien et vérification d'inventaire de l'équipement
- Veiller à ce que le système communautaire d'adduction d'eau permette d'éteindre les incendies, en étant en rapport avec le responsable de l'entretien du système (dont les pompes et les bornes d'incendie)

Incidence pour l'organisation :

- Unité de lutte contre les incendies
- Capacité de réglementation
- Capacité d'éducation communautaire à la prévention des incendies
- Négocier et maintenir des ETM (aux fins d'extinction) (facultatif)

Indicateurs de succès :

- État de préparation et délais d'intervention en cas d'incendie
- Réduction do nombre de pertes de vie et de bien et de blessures en cas d'incendie
- Sensibilisation de la collectivité

Règlements fédéraux actuels (et organisme responsable) :

- Le Code national des incendies, le Conseil national de recherche du Canada
- Le Code national du bâtiment, le Conseil national de recherche du Canada

* Lorsqu'un édifice de Premières nations accueille des employés du gouvernement fédéral, il doit être inspecté conformément au Code national du bâtiment

PLANIFICATION COMMUNAUTAIRE

Objectif :

- Organiser et surveiller l'aménagement et le développement du territoire de la collectivité
- Résoudre les problèmes liés à l'aménagement du territoire et au développement communautaire
- Assurer une croissance et un développement communautaires ordonnés
- Favoriser la santé, le bien-être et les services communautaires
- Éviter ou corriger les problèmes environnementaux
- Offrir la base du programme de développement des immobilisations communautaire
- Favoriser le développement économique et culturel
- Favoriser la participation aux affaires communautaires

Activités principales :

- Adoption et maintien d'un plan communautaire
- Consultations publiques
- Adoption d'un règlement de zonage
- Réglementation et administration de l'aménagement du territoire
- Planification des subdivisions
- Planification des emplacements liés au développement physique

Incidence pour l'organisation :

- Leadership des représentants élus de la collectivité
- Rôle initial de la part du coordonnateur de la planification
- Moyens d'influer sur l'administration continue du territoire (représentant communautaire)

Indicateurs de succès :

- Adhésion des leaders et de membres de la collectivité au plan
- Administration efficace du territoire
- Réponse aux besoins actuels et futurs de la population (utilisation de terrains pour le logement)
- Programme coordonné, efficace et efficient de développement des immobilisations
- Intégrité écologique
- Intégrité et fierté communautaires

Règlements fédéraux actuels (et organisme responsable) :

- Sans objet
- Les lois et les lignes directrices provinciales et territoriales peuvent fournir des orientations
- Lignes directrices-du MAINC

PARCS ET LOISIRS

Objectif :

- Offrir des loisirs actifs et passifs répondant aux besoins de la collectivité
- Protéger les terres et les plans d'eaux relevant des Premières nations

Activités principales :

- Déterminer les besoins et les intérêts de la collectivité (dans un plan communautaire, par exemple)
- Évaluer les ressources du territoire de la collectivité
- Consulter la collectivité pour déterminer ses besoins et ses objectifs
- Déterminer et acquérir le territoire nécessaire
- Cerner un programme de développement des immobilisations
- Concevoir ou élaborer des installations et des activités de loisir
- Élaborer et mettre en oeuvre des programmes de loisirs
- Établir, quand c'est possible, un lien avec les buts et les activités du développement économique

Indicateurs organisationnels :

- Nécessité d'un coordonnateur des loisirs et de bénévoles
- Nécessité d'entretenir les installations, l'équipement et le territoire

Indicateurs de succès :

- Plans communautaires et règlements de zonage favorisant les espaces ouverts et de loisirs
- Installations et programmes disponibles utilisés
- Espaces ouverts protégés et accessibles pour les loisirs passifs
- Entretien des installations et des équipements publics

Règlements fédéraux actuels :

- Sans objet
- Lignes directrices du NIAINC et des provinces
- Normes des installations émises par les organismes de réglementation des sports et autres

ÉDIFICES

(Résidentiels, institutionnels, industriels, agricoles, publics, communautaires et commerciaux)

Objectif :

- Offrir des abris des espaces habitables pour le logement et les activités nécessaires au maintien d'une collectivité viable et saine

Activités principales :

- Concevoir les programmes en fonction des besoins des clients pour les projets de bâtiment
- Interpréter les règlements municipaux et de zonage liés à la réalisation de projets
- Préparer les calendriers et les budgets des projets
- Embaucher des conseillers en conception pour réaliser les plans détaillés et préparer les contrats
- Examiner la conformité des plans détaillés aux codes et aux normes du bâtiment ainsi qu'aux règlements municipaux
- Coordonner les besoins et les services spéciaux (aux fins d'économie d'énergie, par exemple) dans le cadre de projets s'il y a lieu
- Rédiger des rapports d'avancement de projet et faire des présentations aux clients
- Vérifier la conformité des plans détaillés aux besoins des clients
- Coordonner les appels d'offres préalables à la réalisation de projets
- Inspecter périodiquement les chantiers de construction et vérifier le travail accompli
- Effectuer des inspections provisoires et d'achèvement substantiel des travaux
- Coordonner le mobilier et l'aménagement de l'espace avec les conseillers et les clients
- Coordonner les activités du commissaire de la construction
- Coordonner la documentation de projet (dessins, garanties, équipement, brochures) destinée aux responsables de la gestion des édifices
- Examiner les stratégies de fonctionnement et d'entretien avec les entrepreneurs chargés de la construction des édifices et les futurs administrateurs
- Vérifier les exigences municipales concernant l'occupation des édifices une fois leur construction terminée

Incidence pour l'organisation :

- Compétences nécessaires en architecture, en mécanique et en électricité
- Possibilité pour le personnel technique de consulter et de diffuser des documents
- Rapports avec les sous-traitants et les soumissionnaires
- Rapports avec les décideurs, spécialement en ce qui concerne les décisions budgétaires et de planification importantes

Indicateurs de succès :

- Reconnaissance et planification réaliste des besoins de la collectivité selon un calendrier de mise en oeuvre continue

*Codes et règlements fédéraux actuels**

- Code national du bâtiment
- Code national des incendies
- Code canadien de l'électricité
- Normes de l'ASHRAE
- Code canadien du travail
- Norme CAN/CSA- B651-M90, *Accessibilité des bâtiments et autres installations : Règles de conception*
- Loi canadienne sur la protection de l'environnement

* Selon le genre d'édifice et son utilisation, divers règlements ou lois fédéraux s'appliquent (Conservation du patrimoine, Loi sur les pêches). Il appartient aux responsables de projet de déterminer les paliers de gouvernement dont il faut tenir compte pour réaliser un projet.

ANNEXE B

Répartition générale des responsabilités en matière de travaux publics

	Rôle du gouvernement provincial	Rôle des gouvernements régionaux	Rôle des administrations municipales
Aménagement du territoire	Loi habilitante (loi sur l'aménagement du territoire) Conseils aux municipalités pour l'aménagement du territoire Approbation finale des plans officiels et surveillances des règlements de zonage Arbitrage des litiges concernant les plans officiels ou les règlements administratifs	Pouvoir de nommer un comité consultatif pour l'aménagement du territoire Élaboration et adoption d'un plan officiel	Adoption et mise en oeuvre des règlements de zonage
Codes du bâtiment	Élaboration des codes du bâtiment (5 provinces) Loi habilitante (loi sur le code du bâtiment) Procédures d'appels	(limité)	Nomination d'inspecteurs Approbation des plans d'emplacement Délivrance des permis de construire
Ponts et chaussées	Loi habilitante (code de la route) Adoption et application de normes minimales (construction et sécurité) Construction et entretien des routes (interurbaines) de la province	Construction et entretien des artères de circulation Consulter la province au sujet des lois et des règlements Surveillance efficace des normes (avec la province)	Construction et entretien des routes locales
Parcs et loisirs	Loi habilitante (loi sur les municipalités ou sur les parcs publics)	(limité)	Règlement établissant les parcs et les espaces de loisirs Délégation de la gestion au conseil des parcs
Système d'adduction d'eau et d'égouts	Loi habilitante (loi sur les municipalités) Examen des plans de réseau d'adduction d'eau	Aménagement et gestion des services publics d'adduction d'eau Pouvoirs d'expropriation (terres et plans d'eau)	(Se limite d'habitude à la distribution locale, à la facturation et aux relations avec la clientèle)

	Rôle du gouvernement provincial	Rôle des gouvernements régionaux	Rôle des administrations municipales
	Examen des tarifs des services publics et offre d'un mécanisme d'appel Établissement de normes sur la qualité de l'eau (loi sur les ressources en eau)	Inspection du système d'adduction d'eau	
Gestion des déchets solides	Loi habilitante Établissement des normes de santé	Choix et gestion des sites d'élimination des déchets Inspection des sites	Collecte des déchets solides

ANNEXE C

Synopsis des lois de l'Alberta relatives aux travaux publics

Codes du bâtiment et de sécurité

Safety Codes Act (RSA 1980 S-0.5)

- L'article 61 autorise le lieutenant-gouverneur en conseil à adopter des règlements concernant la protection contre les incendies ainsi que la sécurité de conception, la fabrication la construction, la vente, l'installation, l'utilisation, l'exploitation, l'occupation et l'entretien :
  i) des édifices,
  ii) des appareils électriques,
  iii) des dispositifs de levage,
  iv) des canalisations de gaz,
  v) des canalisations de plomberie et d'élimination des eaux usées domestiques,
  vi) du matériel pressurisé,
  vii) des systèmes et de l'équipement de protection contre les incendies
- L'article 29 prévoit la nomination d'inspecteurs
- L'article 30 autorise les agents d'application du code de sécurité à entrer dans les habitations, sans mandat (sauf les habitations privées, pour lesquelles il faut un mandat d'un juge)
- L'article 21 autorise l'imposition de droits d'évaluation des demandes de ceux qui veulent obtenir ou renouveler un certificat ou un permis ou qui désirent enregistrer un dessin
- Les articles 63 et 64 définissent les pénalités et les infractions, telles l'obstruction causée à un agent d'application du code de sécurité, la présentation d'une déclaration fausse ou trompeuse ou la non-présentation de l'information pertinente
  - La première infraction est passible d'une amende d'au plus 15 000 $ (et d'au plus 1 000 $ par journée d'infraction) et/ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de six mois
  - La deuxième infraction et les infractions suivantes sont passibles d'une amende de 30 000 $, de 2 000 $ par journée d'infraction et/ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de 12 mois
- La partie 2 constitue le Safety Codes Council, avec pour mandat :
  - d'entendre les appels à la suite d'ordonnances des inspecteurs;
  - de promouvoir l'uniformité des normes de sécurité des objets, des processus ou des activités visée par la Loi;
  - d'examiner et d'élaborer, s'il y a lieu, les catégories de certificats de compétence;
  - d'examiner et d'élaborer, s'il y a lieu, avec le consentement du ministre, les codes et les normes d'accréditation ainsi que les normes de sécurité des objets, des processus ou des activités visés par la Loi; et
  - d'informer, s'il y a lieu, le ministre des questions de sécurité, des programmes et des services d'éducation et des questions d'accréditation ou autres visées par la Loi.

Building Code Regulation, AR 50/98

- Dispose que le Alberta Building Code, 1997, adopté par le Safety Codes Council et publié par le Conseil national de recherche du Canada, est en vigueur pour les bâtiments

Alberta Fire Code, 1992, AR 204/92, 52/98

- Dispose que le Alberta Fire Code, 1997, adopté par le Safety Codes Council et publié par le Conseil national de recherche du Canada, est en vigueur pour la protection contre les incendies

Electrical Code Regulation, AR 215/97

- Dispose que les systèmes électriques sont régis par le Code canadien de l'électricité, partie 1, dix-septième édition, norme C-22.1-1994 de la CSA. Le Electrical Code Regulation prévoit également la possibilité de modifier le Code

Eau et égouts

Environmental Protection and Enhancement Act (1992 E-13.3)

La partie 7 se rapporte à l'eau potable

- En vertu de l'article 146, le ministre peut adopter des règlements notamment a) visant les concentrations admissibles de substances dans l'eau potable; b) recommandant les méthodes à utiliser pour déterminer la concentration d'une substance dans l'eau potable; c) régissant la conception, la construction, l'entretien et le fonctionnement i) des divers types de système ou parties de système d'adduction d'eau ou ii) des équipements, dispositifs et appareils utilisés avec les divers systèmes d'adduction d'eau; d) régissant la qualité de l'eau potable; e) régissant et interdisant la fabrication, la vente ou l'utilisation d'équipements, de processus, de produits chimiques, de substances ou, d'articles destinés au traitement ou à la désinfection de l'eau potable
- Le directeur (désigné par le ministre) peut émettre une ordonnance de protection de l'environnement à l'endroit de quiconque gère un système d'adduction d'eau non conforme à l'utilisation prévue, afin d'exiger qu'il :
  i) construise, améliore, prolonge ou agrandisse le système d'adduction d'eau;
  ii) gère et entretienne le système conformément aux modalités prévues par le directeur;
  iii) adopte les mesures jugées nécessaires par le directeur pour protéger ou rétablir la qualité de l'eau potable;
  iv) fasse rapport des questions relatives à la construction ou à l'exploitation du système d'adduction d'eau; et
  v) adopte des mesures d'urgence lorsque l'alimentation en eau potable par le système d'adduction risque d'avoir, a ou a eu des effets néfastes immédiats et importants pour la vie ou la santé des humains.

Water Resources Act (RSA 1980, W-S)

- En vertu de l'article 71, le lieutenant-gouverneur en conseil peut adopter des règlements (dans 34 chefs), notamment :
  - les inspections de travaux et les enquêtes à la suite de plainte
  - les droits ou les frais exigibles pour les demandes de licence ou autres en vertu de la Loi
  - les tarifs de consommation d'eau exigibles par les titulaires de licence, et la publication des tarifs

- Les articles 29 et 42 à 45 expliquent les procédures et les coûts d'inspection (inhérents aux titulaires de licence)
- Les articles 59 à 63 traitent des pénalités, y compris en cas l'obstruction à l'endroit des agents d'inspection, de refus d'exécuter une ordonnance ou de discrimination à l'égard des usagers du système d'adduction d'eau potable

Potable Water Regulations (conformément au RSA E-13.3, 1992), AR, 122/93
- En vertu de l'article 6, l'eau potable doit respecter les limites de concentration acceptables pour la santé fixées pour les substances énumérées dans la dernière édition des *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada d'Environnement Canada*, publiées par Santé Canada ou toute limite fixée par le directeur
- En vertu de l'article 7, les systèmes d'adduction d'eau doivent respecter les exigences minimales de traitement de l'eau potable fixées dans la derrière édition de *Normes et lignes directrices pour les systèmes municipaux d'adduction d'eau et de collecte des eaux pluviales* publiée par le Ministère
- Les articles 16 et 17 établissent les procédures de certification des exploitants de système d'adduction d'eau de même que les catégories visées par les *Lignes directrices pour l'accréditation des opérateurs de système d'adduction d'eau et d'eaux usées*, publiées par le Ministère
- L'article 19 fixe les délais et les procédures d'échantillonnage et de vérification de la qualité de l'eau
- et définit les méthodes d'analyse approuvées conformément à la dernière édition de la *Standard Method for the Examination of Water and Wastewater*, publiée par l'American Public Health Association et consorts, ou la derrière édition du *Methods Manual for Chemical Analysis of Water and Wastes*, publié par le Alberta Environmental Centre

Wastewater Storm and Drainage Regulations, AR 119/93 & 120/93
- L'article 5 vise les normes de drainage des *Normes et lignes directrices pour les systèmes municipaux d'adduction d'eau et de collecte des eaux pluviales*, publiées par le Ministère
- et définit les méthodes d'analyse approuvées pour les inspections conformément à la derrière édition de la *Standard Method for the Examination of Water and Wastewater* publiée par l'American Public Health Association et consorts, la dernière édition du *Methods Manual for Chemical Analysis of Water and Wastes*, publié par le Alberta Environmental Centre
- En vertu de Particle 10, toute infraction au règlement est passible dune amende de 50 000 $ pour les particuliers et 500 000 $ pour les entreprises

Water Well Regulations, AR 123/93 & 252/93
- Ce règlement fixe les exigences de construction et de certification

Déchets solides

Environmental Protection and Enhancement Act (1992 E-13.3)
La partie 9 définit ce qu'est un déchet (résidus, papier, emballages, bouteilles, contenants, etc.)
- En vertu de Particle 178, le lieutenant-gouverneur en conseil peut adopter des règlements :

a) considérant tout article comme un déchet;
b) prévoyant la fourniture de contenants pour la collecte des déchets;
c) concernant la collecte, le stockage, le traitement ou l'élimination des déchets sur, dans ou sous la terre, l'eau ou la glace;
d) concernant la procédure relative aux demandes de vérification des mesures de protection de l'environnement en vue du nettoyage d'un bien immobilier inesthétique;
e) concernant la conception, l'emplacement, l'établissement, la construction, l'exploitation et la remise en état des installations de gestion des déchets; et
f) exemptant quiconque de l'application de toutes ou partie des dispositions de cette division ou des règlements relevant de cette division.

- En vertu du paragraphe 174(1), l'inspecteur ou l'enquêteur qui juge qu'un bien immobilier aménagé sur le bord dune autoroute est inesthétique peut émettre une ordonnance de protection de l'environnement en vue du nettoyage du bien visée.
- Le paragraphe 175(1) prévoit que les autorités locales ou le propriétaire du bien immobilier est responsable des coûts de nettoyage.
- Les articles 185 à 199 régissent les enquêtes et les inspections (demandes d'enquête, droit d'accès et d'inspection, saisie sans ordonnance ou mandat de perquisition)
- Les articles 200 à 211 traitent de l'application et des recours civils
- Les articles 212 à 225 déterminent les infractions et les amendes
- L'article 168 prévoit l'établissement d'un conseil de gestion ou d'un organisme (une entreprise ou toute autre entité) aux fins d'application des règlements en vertu de cet article

Waste Control Regulation, AR 129/93 & 192/96

- Ce règlement vise les déchets et les produits recyclables dangereux et les déchets non dangereux
- L'article 15 fixe les normes des sites d'enfouissement
- L'article 40 fixe à 50 000 $ pour les particuliers et à 500 000 $ les amendes en cas d'infraction

Ponts et chaussées

Municipal Government Act (1994 M-26.1)

La partie 3 de la division 2 traite de la réglementation des routes et détermine qui est propriétaire des routes dans une municipalité;

- L'article 2 établit la responsabilité de la commission de la voirie, laquelle veille à la construction et à l'entretien des routes relevant de sa direction, de ses compétences et de son administration
- L'article 532 dispose que les routes doivent être maintenues dans un « état raisonnable »

Public Highways Development Act (RSA 1980 P-28)

- Confère au ministre des Transports et des Services publics le pouvoir de fixer des normes en adoptant des règlements de construction et d'entretien des voies publiques.
- Les articles 19 à 22 établissent les compétences du ministre en ce qui a trait aux routes qui ayant une intersection avec des chemins de compétence municipale.

- Les articles 34 à 37 s'appliquent aux rues visées par un contrôle et autorisent le conseil dune municipalité urbaine à adopter des règlements pour ces rues.
- L'article 39 comporte des dispositions pour le drainage des routes
- L'article 38 détermine les circonstances dans lesquelles la Couronne est responsable du mauvais entretien des chemins

Highways Traffic Act (R. S. A. 1980 H-7)
- Cette loi établit la procédure d'expropriation des terrains.
- L'alinéa *b)* de Particle 7 dispose qu'en cas d'expropriation municipale, c'est la municipalité qui autorise l'expropriation;
- La partie 1 fixe la procédure d'expropriation;
- La partie 2 fixe la procédure d'indemnisation; et
- La partie 3, une section de portée générale, autorise le lieutenant-gouverneur en conseil à émettre les ordonnances et à adopter les règlements nécessaires en vertu de la Loi.

Parcs et loisirs

Provincial Parks Act (RSA 1980 P-22)
- Cette loi établit le mécanisme régissant la création et le but visé par la création d'un parc provincial [article 11]
- Le ministre peut, en ce qui concerne les parcs et les aires de loisirs, adopter des règlements régissant
  a) l'aménagement et l'utilisation des réservoirs;
  b) la surveillance des animaux domestiques ou autres;
  c) l'utilisation des armes à feux et des explosifs;
  d) l'aménagement du territoire et les activités sur ce territoire;
  e) les activités commerciales, scientifiques et de recherche possibles;
  f) l'utilisation des véhicules automobiles, des véhicules tout terrain, des bateaux, des remorques et de l'équipement;
  g) les normes de fourniture et d'utilisation des services publics;
  h) les normes du bâtiment;
  i) l'allumage, l'utilisation et l'extinction des incendies;
  j) les soins et l'alimentation de la faune;
  k) la préparation et la suspension du gros gibier;
  l) la délivrance des permis d'activités spéciales;
  m) les mesures anti-bruit ou l'interdiction du bruit;
  n) l'enlèvement, le stockage et l'aliénation des véhicules automobiles, des aéronefs, des bateaux, des remorques, des articles ou des objets;
  o) les appels d'offres ou les soumissions en vue de mener des activités commerciales;
  p) les droits exigibles.

Recreation Development Act (RSA 1980 R-8)
- Cette loi définit les fonctions et les pouvoirs permettant au ministre de promouvoir, d'encourager et de coordonner les loisirs de façon ordonnée en Alberta

- Le ministre peut charger des conseils ou des commissions d'exercer certaines fonctions

Recreation, Parks and Wildlife Foundation Act (RSA 1980 R-9)
- Cette loi établit la Fondation avec pour mandat d'offrir aux personnes et aux organisations la possibilité de faire don de biens immobiliers ou personnels à la Fondation en vue a) de la création et du maintien de programmes, d'installations et de services de loisirs, b) de l'aménagement ou de l'entretien de parcs et c) de la gestion, de la conservation et de protection de la faune marine et terrestre.

Aménagement du territoire

Municipal Government Act, RSA 1980 M-26.1
La partie 17 traite des questions de planification et de développement.
- Division 1 - Autorisations et indemnisations
- Division 2 - Politiques d'aménagement du territoire
- Division 3 - Responsables de la planification
- Division 4 - Plans adoptés en vertu de la loi (comprend les plans inter-municipaux de développement , les plans municipaux de développement ainsi que les plans d'aménagement et réaménagement de lieux)
- Division 5 - Aménagement du territoire
- Division 6 - Droits et conditions de développement
- Division 7 - Lotissement
- Division 8 - Zones réservées, terrains prévus pour les routes et les services publics
- Division 9 - Aménagement et aliénation des zones réservées
- Division 10 - Appels des décisions de lotissement et de développement
- Division 11 - Litiges inter-municipaux
- Division 12 - Règlements administratifs et autres
- Division 13 - Transition

ANNEXE D

Résumé des programmes du MAINC

Programme d'immobilisations et d'entretien

Le programme d'immobilisations et d'entretien appuie l'objectif stratégique du MAINC : aider les Premières nations à constituer des collectivités saines et durables. Il finance les Premières nations qui désirent acquérir, construire, exploiter et entretenir des installations communautaires de base et offrir des services publics :

- eau et égouts
- ponts et chaussées
- services de lutte contre les incendies
- alimentation en électricité et réseaux de distribution
- construction d'écoles
- utilisation et entretien

Le programme prévoit le niveau de service que le MAINC est disposé à financer pour aider les Premières nations à offrir des services communautaires comparables à ceux qu'obtiennent, en général, les collectivités non autochtones de taille comparable et dans des circonstances analogues. Selon la disponibilité des fonds et ses priorités, le MAINC accorde une aide financière dans les domaines susmentionnés, en vertu desquels les SI pour MAINC font bénéficier le Ministère de ses connaissances et de ses conseils. Le financement des programmes est subordonné à l'approbation d'un plan.

Environ du quarante-cinq pour cent budget d'investissement est consacré à la gestion et à l'entretien de l'infrastructure et des installations actuelles, le reste servant à la construction ou à l'acquisition d'immobilisations (principalement les systèmes d'adduction d'eau et d'égouts et les écoles). Plus de quatre-vingt-dix pour cent du budget d'investissement est administré par les Premières nations. Celles-ci s'occupent en outre de gérer les projets d'immobilisations, de donner des conseils techniques, d'élaborer et de mettre en oeuvre des programmes de gestion de l'entretien et de veiller à la construction et à l'entretien des immobilisations conformément aux normes fédérales et provinciales minimales. La priorité est accordée aux projets qui ont une incidence directe sur la santé et la sécurité dans les réserves. Les sommes nécessaires aux fins d'immobilisations secondaires, de gestion et d'entretien sont attribuées en vertu d'une formule de financement et gérées par les Premières nations. Quant au financement des immobilisations principales, il est se fait à l'échelle régionale, selon chaque cas, conformément aux priorités nationales et au plan régional quinquennal d'immobilisations.

Selon une évaluation récente des besoins des réserves en immobilisations, les besoins actuels sont bien supérieurs aux fonds disponibles. Il faudra donc bien cibler les ressources pécuniaires, faire un effort supplémentaire d'entretien afin de prolonger la durée de vie des actifs et encourager les Premières nations à recourir au financement privé.

Voici les principales initiatives du programme d'immobilisations et d'entretien :

- **Accélération de la construction des systèmes d'adduction d'eau et d'égouts** - Comme on le mentionne dans ***Rassembler nos forces***, l'amélioration des conditions de vie dans les réserves est prioritaire pour le Ministère. Dans cette initiative, on demande des ressources supplémentaires pour continuer de répondre à l'urgence d'améliorer les systèmes d'adduction d'eau et d'égouts et offrir des services de base là où il n'y en a pas.

- **Politique d'appels d'offres des Premières nations** - La mise en place du cadre directeur nécessaire à l'élaboration de la politique d'appels d'offres des Premières nations s'est terminée à l'automne 1998 et celles-ci ont pu le consulter aux bureaux régionaux du MAINC ou sur le site Internet du Ministère. Les Premières nations doivent avoir des politiques d'appels d'offres pour les projets d'immobilisations de plus de 100 000 $ (sauf le logement) que finance le gouvernement fédéral. Des paramètres opérationnels permettent d'appliquer la méthode de gestion des travaux de construction à la mise en oeuvre des projets d'immobilisations. La prochaine étape consistera à développer les capacités des Premières nations, du personnel régional et des entrepreneurs autochtones quant aux pratiques contractuelles à respecter pour réaliser des projets d'immobilisations dans les réserves. L'examen du matériel de formation quant à ces pratiques devra tenir compte de la politique d'appels d'offres et de la méthode de gestion des travaux de construction. Le programme de formation à jour sera offert en 2000-2001.

- **Examen du programme d'immobilisations** - L'initiative ***Rassembler nos forces*** vise d'abord à repenser en profondeur les programmes actuels. L'examen du programme est commencé et permettra de cerner et d'étudier les réformes structurales nécessaires pour accroître l'efficacité, l'efficience et la durabilité du programme et de faire des recommandations.

Programme d'immobilisations et de services communautaires

Le programme d'immobilisations et de services communautaires est le mécanisme de financement utilisé pour la mise en oeuvre des projets d'immobilisations et des services communautaires dans les réserves. Il chapeaute :

- l'évaluation des projets d'immobilisations dans le cadre d'ententes de contribution
- la location d'installations pour les écoles qu'administrent le gouvernement fédéral ou une bande
- les dépenses de capital (projets de planification des immobilisations)
- niveau de service et gestion de la résidence des enseignants dans les réserves
- les immobilisations et les services communautaires

Les fonds nécessaires pour offrir les services mentionnés sont fonction des besoins des collectivités, mais aussi de la taille, de la valeur et de la complexité des projets proposés. L'attribution des fonds se fait par des accords de contribution et des paiements de transfert souples et s'appuie sur des modes facultatifs de financement.

Programme de logement des personnes vivant dans les réserves

La nouvelle politique fédérale de logement des personnes vivant dans les réserves a introduit, en 1996, des réformes structurelles afin :

- de protéger et de prolonger la durée de vie des logements actuels;
- de construire des logements de qualité à prix abordable répondant aux besoins des collectivités;
- de favoriser la fierté et la responsabilité individuelles; et
- de lier les activités de logement à la formation, à la création d'emplois et au développement commercial.

Il permet aux Premières nations d'adopter des plans pluriannuels et des programmes de logement communautaires, afin de coordonner les ressources, d'évaluer les progrès, de favoriser la responsabilité à l'endroit de la collectivité et d'assurer un financement fédéral minimal. Les Premières nations resteront assujetties à l'ancienne politique jusqu'à ce qu'au moment où elles se conformeront aux exigences de la politique de logement des personnel vivant dans les réserves.

En vertu de cette politique, le gouvernement fédéral a réparti 160 millions de dollars entre 19961997 à 2000-2001. Le financement a atteint 352 millions en 1996-1997 et 339,4 millions en 1997-1998. Entre 1998-1999 et 2000-2001, le total des sommes versées chaque année par le fédéral devraient être d'environ 300 millions de dollars.

Principales initiatives en vertu de la politique de logement des personnes vivant dans les réserves :

- **Collaboration avec la Société canadienne d'hypothèques et de logement** - Le Ministère travaille avec l'Assemblée des Premières nations (APN) et la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) afro d'examiner :
    - une façon d'accroître le financement privé;
    - d'autres modes de gouvernance du logement;
    - une façon de renforcer le lien qui existe entre le logement et le développement économique; et
    - d'autres types de programmes de logement.

  On a dressé le répertoire des meilleures pratiques dans divers domaines (fonds pour (innovation, techniques de conception et de construction, utilisation des ressources locales, recours à l'aide sociale, rapport avec le développement économique), puis on l'a offert à l'APN qui l'a affiché sur à son site Internet. On a également réalisé, à l'intention des Premières nations, une série de brochures gui complète les initiatives de formation en cours.

- **Fonds pour (innovation en matière de logement** - L'annonce du Fonds pour (innovation en matière de logement a eu lieu en juillet 1998, dans le cadre de ***Rassembler nos forces***. Ce fonds offre aux Premières nations la possibilité d'examiner des façons nouvelles ou novatrices d'accéder à de meilleures conditions de logement :
    - technologies ou techniques nouvelles ou novatrices de construction de logement;
    - autres méthodes de conception de logement;
    - sources d'énergie;
    - alimentation en eau et/ou distribution, collecte et élimination des eaux usées; et

- gestion ou modes de financement novateurs du portefeuille de logement.

Les projets doivent être réalisés en vertu d'un mécanisme de partage des coûts entre le secteur privé et/ou les Premières nations ou les organisations des Premières nations.

- **Programme de formation en matière de logement communautaire** - Les fonds jugés nécessaires dans le cadre de ***Rassembler nos forces*** devaient à appuyer les initiatives de formation et de développement des capacités des Premières nations dans le secteur du logement, axées principalement sur la construction de logis. Le MAINC travaille avec l'APN et la SCHL à l'élaboration et à l'essai de deux programmes de formation - l'un portant sur la formation des moniteurs et l'autre sur une série d'ateliers communautaires - visant à développer les capacités des organismes des Premières nations à adopter et à maintenir un ensemble complet de politiques, de programmes et de plans de logement.

- **Autres questions** :

  Pouvoir ministériel en matière de garantie de prêts

  Le Ministère a vu son pouvoir de garantir les prêts aux fins de logement dans les réserves passer de 1,2 à 1,7 milliards de dollars. Le gouverneur en conseil a approuvé les nouvelles modalités de garantie de prêts.

  Groupe de travail sur le logement dans le Nord-Ouest

  Le Ministère fait partie, avec Inuit Taparisat du Canada et la SCHL, d'un groupe de travail sur le logement des Inuits.

  Plan d'action sur les moisissures

  Le Ministère travaille avec l'APN, Santé Canada et la SCHL à l'élaboration d'une stratégie nationale sur les moisissures. Une brochure destinée aux chefs de ménage et une trousse d'information sur les moisissures seront également bientôt disponibles. Des ateliers et des séances de formation sont en cours pour sensibiliser aux correctifs et les promouvoir.

  Le problème des sans-abri

  Le Ministère travaille avec Développement des ressources humaines Canada et d'autres ministères fédéraux à la mise en oeuvre des initiatives annoncées en décembre 1999. Ces initiatives, menées en collaboration avec les gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux et les organisations non gouvernementales oeuvrant dans ce domaine, visent à répondre au problème des sans-abri.

LECTURES

Institut sur la gouvernance. *Travaux publics dans les municipalités canadiennes* (SI pour le MAINC, octobre 1998).

Institut sur la gouvernance. *Les ententes sur l'autonomie gouvernementale et les travaux publics* (SI pour le MAINC, octobre 1998).

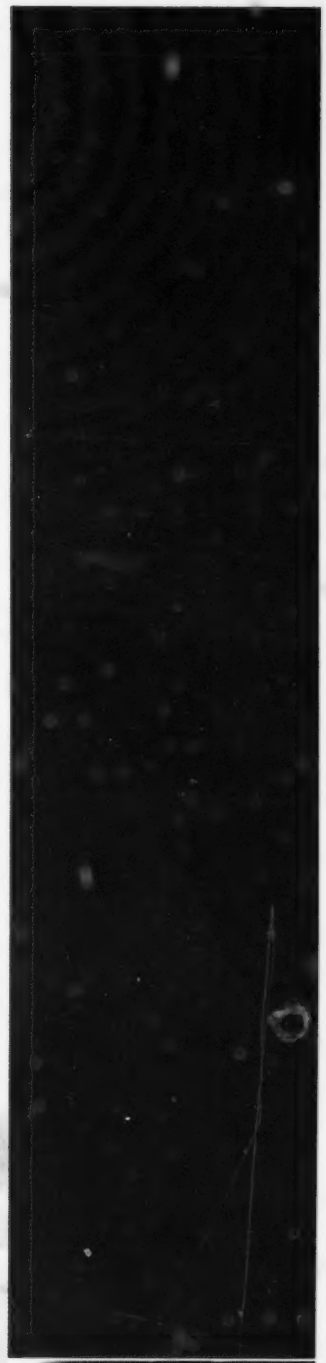
Institut sur la gouvernance. *Travaux publics dans les petites municipalités et les municipalités rurales* (SI pour le MAINC, mars 1999).

Institut sur la gouvernance. *Un recueil des lois provinciales sur les travaux publics* (SI pour le MAINC, mars 1999).

GESTION EFFICACE DES TRAVAUX PUBLICS DANS LES COLLECTIVITÉS DES PREMIÈRES NATIONS

Création de capacités en matière de travaux publics sains dans les collectivités des Premières nations

Un guide de planification



Affaires indiennes et du Nord Canada | Indian and Northern Affairs Canada

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada | Public Works and Government Services Canada

Canada

Cette publication est disponible à l'adresse suivante :
http://tpsgc.gc.ca/rps/inac/
On peut obtenir des copies supplémentaires auprès du
centre de documentation des Services immobiliers, à l'adresse suivante :
doc.centre@tpsgc.gc.ca.
Pour plus d'information, veuillez communiquer avec l'administration centrale des Services immobiliers pour Affaires indiennes et du Nord Canada (SI pour AINC), par téléphone au (819) 997-9787 ou par télécopieur au (819) 953-9395.

Ce document a été préparé par :
Institut sur la gouvernance
pour
SI pour AINC
mars 2001

Publié sous l'autorité du
Ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada
Ottawa, 2002

QS-6177-020-EE-A1
N° de catalogue R2-225/2002-3E
ISBN 0-662-32715-2

© Ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

TABLE DES MATIÈRES

I.	**INTRODUCTION**		1
II.	**QU'ENTEND-ON PAR TRAVAUX PUBLICS**		1
	A.	Portée des travaux publics	2
	B.	Gouvernance et gestion des tâches	2
	C.	Défis présentés par la gouvernance et la gestion des travaux publics	4
III.	**QU'ENTEND-ON PAR CRÉATION DE CAPACITÉS?**		7
	A.	Définition de la création de capacités	7
	B.	Des capacités de qui est-il question, et de quelles démarches ou méthodes parle-t-on?	7
	C.	Leçons apprises au niveau national et international	10
IV.	**ÉLABORATION D'UN PLAN DE CRÉATION DE CAPACITÉS EN MATIÈRE DE TRAVAUX PUBLICS**		11
	A.	Pourquoi planifier?	12
	B.	Élaboration d'un plan de création de capacités	12
	C.	À quoi un tel plan ressemblerait-il?	26
V.	**CONCLUSIONS**		28
	ANNEXES :		
	A.	Documents pouvant aider les planificateurs	29
	B.	Principes d'un système de réglementation bien conçu	32
	C.	Caractéristiques des systèmes de réaction d'urgence bien conçus	34
	D.	Principes de base d'une andragogie efficace	36
	E.	Recueil de méthodes visant à obtenir la participation des membres des collectivités des Premières nations	37
	F.	Bureaux régionaux des Services immobiliers pour le MAINC	40

I. INTRODUCTION

Une bonne infrastructure de travaux publics est primordiale pour la santé, la sécurité et le bien-être de n'importe quelle collectivité. L'amélioration du bien-être social des gens et le développement économique de la collectivité seront difficiles, sinon impossibles, à réaliser et à soutenir si la collectivité ne dispose pas d'une infrastructure solide composée de routes bien entretenues, d'un bon approvisionnement d'eau, d'un système de traitement des eaux usées et d'élimination des déchets solides et d'un système de planification adéquat.

Plusieurs collectivités de Premières nations ont de solides compétences en matière de travaux publics. D'autres sont moins compétentes en cette matière. Le présent guide de planification a été préparé à l'intention des Premières nations qui souhaitent améliorer de manière significative leurs capacités de gouvernance et de gestion des travaux publics de leurs collectivités.

Le guide sera utile dans le cadre de plusieurs situations différentes, notamment :

- pour les Premières nations qui négocient ou mettent en oeuvre actuellement des ententes d'autonomie gouvernementale qui leur accorderont davantage de responsabilités en matière de travaux publics;
- pour les Premières nations qui se déplacent vers de nouveaux emplacements géographiques présentant des défis en matière de travaux publics très différents de ceux qu'ils ont connus jusqu'ici;
- pour les Premières nations qui s'apprêtent à entreprendre un important programme de construction ou à prendre le contrôle de nouvelles installations complexes;
- pour les Premières nations qui sont insatisfaites de l'état actuel de leurs travaux publics et qui souhaitent y apporter des changements importants.

Le guide est divisé principalement en trois parties qui traitent des questions suivantes :

- Qu'entend-on par travaux publics? (Section II)
- Qu'est-ce que la création de capacités, et quelles en sont les démarches et les outils les plus couramment utilités? (Section III)
- Comment une collectivité peut-elle élaborer et mettre en oeuvre un plan de création de capacités en matière de travaux publics? (Section IV)

But de ce guide

Le présent guide de planification a été préparé à l'intention des Premières nations qui souhaitent améliorer de manière significative leurs capacités de gouvernance et de gestion des travaux publics de leurs collectivités.

II. QU'ENTEND-ON PAR TRAVAUX PUBLICS?

La présente section examine les travaux publics sous trois angles distincts : 1) leur portée, c'est-à-dire l'ensemble des fonctions qu'ils regroupent; 2) la gamme des tâches ou activités de gouvernance et de gestion qu'exigent des travaux publics sains; et 3) ce qui fait que les travaux publics représentent un tel défi pour la plupart des collectivités.

A. Portée des travaux publics

Les travaux publics regroupent l'ensemble des activités essentielles au bon fonctionnement d'une collectivité. Ces activités ne suscitent habituellement pas de controverse tant et aussi longtemps qu'elles fonctionnent adéquatement. Dans ce sens, on peut dire qu'elles sont "tenues pour acquises".

Les travaux publics englobent des biens communautaires très visibles tels que les édifices du gouvernement et les écoles, y compris leur entretien et leur maintenance. Ils englobent également les routes, les ponts, les infrastructures connexes telles que l'éclairage sur les routes, la capacité de réparer ces structures au fur et à mesure des besoins et l'enlèvement de la neige en hiver. La protection contre les incendies (maisons, champs et forêts), qui revêt une importance critique en région éloignée, la fourniture de sources d'énergie suffisantes pour chauffer et éclairer les bâtiments de façon efficiente et soucieuse de l'environnement et la sécurité sur les lieux de travail font également partie de ce que l'on entend par travaux publics.

D'autres éléments en font également partie : systèmes de collecte, de traitement et d'élimination des eaux usées et des déchets solides; approvisionnement en eau potable; construction et maintenance des parcs et des installations récréatives; quais, ports et pistes de décollage et d'atterrissage; gestion et expropriation des terres; et élaboration de plans communautaires et de règlements de zonage.

Enfin, dans certaines collectivités, les travaux publics comprennent également la réglementation de la construction par le secteur privé par l'entremise de codes du bâtiment et de codes de prévention des incendies.

B. Gouvernance et gestion des tâches

La gouvernance est la principale responsabilité des dirigeants politiques d'une collectivité. D'autre part, la gestion est habituellement du ressort des techniciens ou des employés. Dans la pratique, on constate souvent un chevauchement important entre des différentes tâches.

Les tâches de gouvernance en matière de travaux publics sont nombreuses et variées. Entre autres, le chef et les membres du conseil doivent déterminer l'orientation générale de la fonction des travaux publics, adopter des règlements et des politiques qui guideront les employés et les membres de la collectivité, approuver les plans d'immobilisations à long terme, préparer des budgets annuels, mettre sur pied l'organisation des travaux publics, s'assurer de la clarté des fonctions et des attributions des principaux intervenants et s'assurer que les employés des Premières nations fourniront le soutien financier et administratif requis. Dans le cadre de l'exécution de ces tâches de gouvernance, les conseils ne doivent pas perdre de vue les principes généraux d'une bonne gouvernance : la transparence, l'obligation de rendre compte de leurs actions aux membres de la collectivité, l'importance d'une conduite personnelle sans reproche, l'existence d'un système de réparation des injustices subies par les membres de la collectivité, et ainsi de suite.

Dans le cadre des paramètres établis par le conseil et par d'autres gouvernements, les tâches de gestion comprennent :

- *Planification* - en raison de la durée des travaux relatifs aux biens communautaires;
- *Conception* - les installations des travaux publics sont complexes et souvent très techniques;
- *Financement* - les biens communautaires coûtent cher à construire et à maintenir;
- *Construction* - les défis en matière de construction vont des structures de jeux dans les parcs aux écoles de plusieurs millions de dollars;
- *Maintenance* - tous les éléments de l'infrastructure communautaire, depuis les routes jusqu'aux immeubles et aux systèmes d'approvisionnement en eau potable, doivent être constamment entretenus et subir périodiquement des travaux de maintenance;
- *Réglementation* - parce que plusieurs des activités de travaux publics ont une incidence sur la santé et sur la sécurité des membres de la collectivité ou peuvent entraîner des dommages à l'environnement, elles font l'objet d'inspections fréquentes afin d'assurer que les installations elles-mêmes et, dans certains cas, leurs préposés, répondent à certaines normes qui sont souvent imposées par la loi;
- *Réponse aux urgences* - ces urgences peuvent être le résultat de la mauvaise qualité de l'eau, de déversements de matières dangereuses, d'incendies, d'inondations, etc.

Lorsqu'on regroupe les différentes activités de travaux publics avec les principales tâches de gouvernance et de gestion, on obtient la définition suivante des travaux publics.

QU'ENTEND-ON PAR TRAVAUX PUBLICS ?

Les travaux publics comprennent, par conséquent, toutes les activités de gouvernance, de planification, de conception, de financement, de construction, de maintenance, de réponse aux urgences et de réglementation relatives aux éléments suivants :

- immeubles publics (immeubles du gouvernement, écoles, bibliothèques, logements sociaux, etc.)
- routes, ponts et infrastructures connexes
- sécurité au travail et sur les sites de construction
- systèmes d'approvisionnement en eau potable
- systèmes de collecte, de traitement et d'élimination des eaux usées
- collecte et élimination des déchets solides
- élaboration de plans communautaires et de règlements de zonage
- parcs et récréation
- quais et ports
- électrification de la collectivité et gestion de l'énergie
- gestion et expropriation des terres
- protection et lutte contre les incendies

Enfin, dans certaines collectivités, les travaux publics comprennent également la réglementation de la construction par le secteur privé par l'entremise de codes du bâtiment et de codes de prévention des incendies, etc.

L'annexe A renvoie le lecteur à toute une série de documents ressources, parmi lesquels certains documents donnent davantage de détails sur ce qui constitue des travaux publics.

C. Défis présentés par la gouvernance et la gestion des travaux publics

Une définition de ce qu'on entend par travaux publics ne représente qu'une partie de l'information pertinente. La question suivante se pose : quels sont les principaux défis auxquels les Premières nations doivent faire face dans le cadre de leurs activités de création de travaux publics sains? Plusieurs éléments des travaux publics semblent être critiques par rapport à cette question.

1. La large portée et la variété des activités de travaux publics

Les travaux publics regroupent de nombreuses activités. L'approvisionnement en eau potable ressemble peu à la construction et à la maintenance des routes. De la même manière, la conception et la construction d'une nouvelle école n'ont pas les mêmes exigences que la maintenance de la structure. Le caractère réglementaire de nombreuses activités de travaux publics ajoute à cette complexité.

La large portée et la variété des activités donne lieu à une autre conclusion : il n'y a pas qu'une seule bonne manière de gouverner et de gérer les travaux publics. Chaque collectivité doit découvrir sa propre démarche idéale qui répond le mieux à ses besoins dans le cadre de ses activités. Il n'existe pas de formule magique ou de solutions faciles.

2. Le caractère technique des travaux publics

À de nombreux points de vue, les travaux publics exigent la participation d'ouvriers spécialisés. Ingénieurs dans différents domaines, experts financiers, gestionnaires de projet, avocats, spécialistes de la construction : voici quelques-uns des spécialistes dont les services sont nécessaires pour assurer la solidité des travaux publics. De plus, alors que les systèmes techniques utilisés, du traitement des eaux usées au chauffage des immeubles, deviennent de plus en plus complexes et reposent davantage sur une technologie avancée, même les travaux de maintenance des installations représentent des défis nouveaux et plus importants. Enfin, le caractère technique des travaux publics ajoute également aux défis en matière de gouvernance que doivent relever le chef et les membres du conseil, qui n'ont souvent aucune formation technique.

Aucune petite collectivité ne peut espérer compter parmi ses membres tous les spécialistes techniques dont les services sont nécessaires pour gouverner et gérer les travaux publics. Par conséquent, ces collectivités doivent " acheter " l'expertise nécessaire ou les services requis de temps à autre soit des collectivités avoisinantes, soit d'entrepreneurs n'appartenant pas à la collectivité. Dans un cas comme dans l'autre, cette solution signifie qu'il faut gérer des spécialistes de l'extérieur, ce qui peut représenter un défi en soi.

3. Les travaux publics touchent tout le monde

À l'inverse de nombreux programmes gouvernementaux, les travaux publics touchent chaque membre de la collectivité d'une manière importante. Voici quelques exemples :

- Certains services, notamment l'approvisionnement en eau potable, peuvent être financés en partie par l'entremise de frais d'utilisation. L'administration et la collecte de tels frais peuvent s'avérer difficiles pour certaines collectivités.
- Dans le cadre de certaines activités de travaux publics, certains membres de la collectivité sont chargés de responsabilités précises. Par exemple, les membres de la collectivité peuvent être chargés de la maintenance des logements sociaux qu'ils occupent. D'autres membres peuvent avoir un rôle à jouer dans la maintenance des puits privés, des citernes ou des fosses septiques.
- Les systèmes de zonage peuvent imposer des contraintes relativement à l'utilisation des propriétés par l'entremise de certificats de possession.
- L'élaboration de plans communautaires importants exige l'accord de la plupart des membres de la collectivité afin d'assurer leur efficacité.
- Les routes et les immeubles publics mal entretenus sont faciles à voir et les membres de la collectivité peuvent faire pression de manière significative afin d'obtenir des dirigeants politiques pour qu'ils "arrangent les choses".
- D'autre part, des immeubles publics de belle apparence et bien entretenus peuvent, en révélant la culture autochtone, être une énorme source de fierté pour la collectivité et témoigner visiblement de ce qu'ils sont en tant que peuple.
- Les travaux publics forment la base de la réussite ou de l'échec de nombreux programmes communautaires, notamment l'habitation, le développement économique, l'éducation et la gestion de l'environnement.

4. Des travaux publics sains exigent des relations solides avec plusieurs intervenants de l'extérieur de la collectivité

De bonnes relations avec les autres gouvernements et organismes de l'extérieur de la collectivité sont primordiales pour la bonne marche des travaux publics. Plusieurs petites collectivités, par exemple, ne sont pas en mesure de fournir l'ensemble des services de travaux publics dont leur collectivité a besoin. Par conséquent, elles passent des marchés avec d'autres gouvernements pour la prestation de ces services. Les conseils de bande ayant souvent pour mandat de fournir des services de consultation critiques; il s'agit là de relations importantes à gérer. Dans la plupart des cas, sinon dans tous les cas, le financement critique est fourni par les ministères fédéraux et ces relations externes sont donc primordiales. Enfin, les entrepreneurs de l'extérieur, les universités, les collèges et les associations professionnelles peuvent jouer un rôle de premier plan pour assurer la bonne marche des travaux publics.

La collaboration entre compétences voisines en matière d'activités de travaux publics peut offrir d'autres avantages. Plusieurs collectivités voisines peuvent s'engager, par l'entremise de conventions d'aide réciproque, à travailler ensemble à la réalisation d'une certaine activité de travaux publics telle que la lutte contre les incendies. Dans de tels cas, le travail en collaboration peut permettre une prestation de services de meilleure qualité et plus rentable. Il existe également une autre raison fondamentale d'entretenir de bonnes relations avec les collectivités avoisinantes; certaines activités de travaux publics peuvent avoir sur celles-ci certaines répercussions négatives. Par exemple, l'effluent insuffisamment traité qui est déversé par les usines de traitement des eaux usées peut polluer les rivières et les lacs avoisinants. Par conséquent, les Premières nations et leurs

voisins doivent entretenir de bonnes relations et communiquer efficacement pour le cas où des urgences surviendraient.

5. L'enjeu peut être important

La tragédie récente qu'a connue Walkerton, une petite municipalité du sud-ouest de l'Ontario, illustre bien ce qui peut arriver lorsqu'une activité de travaux publics critique tourne mal. En mai 2000, une souche mortelle de la bactérie E.coli a contaminé l'eau potable de la municipalité. L'état de contamination a été confirmé le 15 mai. En dépit de cela, il a fallu aux fonctionnaires de Walkerton six jours de plus avant d'en avertir les résidents. Six personnes sont décédées et 2 300 autres résidents ont été malades. Il est difficile d'imaginer qu'un autre service gouvernemental administré localement puisse avoir une telle répercussion catastrophique sur une collectivité.

6. Le caractère complexe et réglementaire des travaux publics

La tragédie de Walkerton illustre également un autre aspect de la complexité des travaux publics : leur caractère réglementaire. Les témoignages recueillis lors de l'enquête publique sur les événements de Walkerton ainsi que les rapports des médias ont révélé une longue liste de problèmes touchant le système de réglementation : l'absence de fondement législatif pour les normes sur la qualité de l'eau potable en Ontario; les fonctions et attributions mal définies; l'absence d'homologation des laboratoires d'analyses; l'absence d'homologation continue des usines de traitement des eaux usées; l'utilisation des services de préposés non agréés pour le traitement des eaux; les bris d'équipement non signalés; les dirigeants politiques qui ne semblaient pas avoir bien compris leurs responsabilités et le manque de communication avec le public. Il n'existe aucune raison de croire que les collectivités des Premières nations sont à l'abri de tels problèmes.

Les défis posés par le caractère technique des travaux publics sont compliqués par la portée et la complexité des lois provinciales et fédérales qui touchent les travaux publics. Ceci ajoute aux difficultés auxquelles doivent faire face le chef et les membres du conseil, qui sont, au bout du compte, responsables de la santé et de la sécurité des membres de leur collectivité.

PRINCIPAUX DÉFIS

En résumé, certains des principaux défis qui doivent être relevés en matière de gouvernance et de gestion des travaux publics comprennent notamment :

- La large portée et la variété des activités de travaux publics
- Leur caractère hautement technique
- Le fait qu'ils touchent tous les membres de la collectivité de façon importante
- L'importance d'entretenir de bonnes relations avec de nombreux autres gouvernements et organismes
- L'importance des enjeux lorsque quelque chose tourne mal
- Le caractère complexe et réglementaire des travaux publics

On peut trouver des informations plus détaillées sur les défis en matière de travaux publics que doivent relever les petites collectivités canadiennes dans le document intitulé "Public Works in Small and Rural Municipalities", auquel renvoie l'annexe A.

III. QU'ENTEND-ON PAR CRÉATION DE CAPACITÉS?

La présente section examine la définition de la création de capacités, précise l'objet de la création de ces capacités ainsi que les outils et les démarches utilisées. Enfin, elle jette un coup d'oeil sur les leçons apprises au niveau national et international.

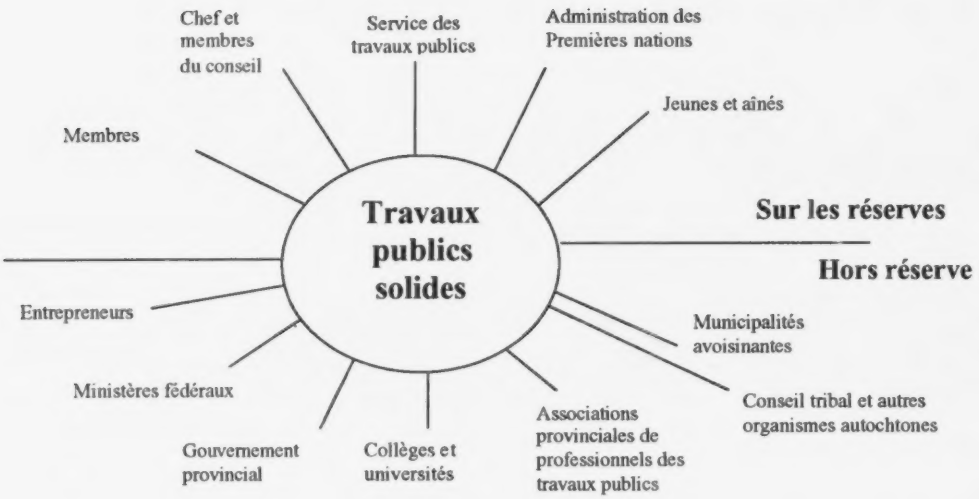
A. Définition de la création de capacités

Selon les Nations Unies, la création de capacités est " le processus par l'entremise duquel les individus, les organismes, les institutions et les sociétés acquièrent les capacités (individuelles et collectives) d'exécuter des tâches, de résoudre des problèmes et d'établir et d'atteindre des objectifs. " Il s'agit d'une démarche qui favorise l'autonomie en augmentant les compétences. Dans le cadre du présent guide,

> La création de capacités est le processus à long terme par l'entremise duquel le chef et les membres du conseil, leurs employés et les membres de la collectivité améliorent de manière durable la manière dont ils réalisent les activés de travaux publics.

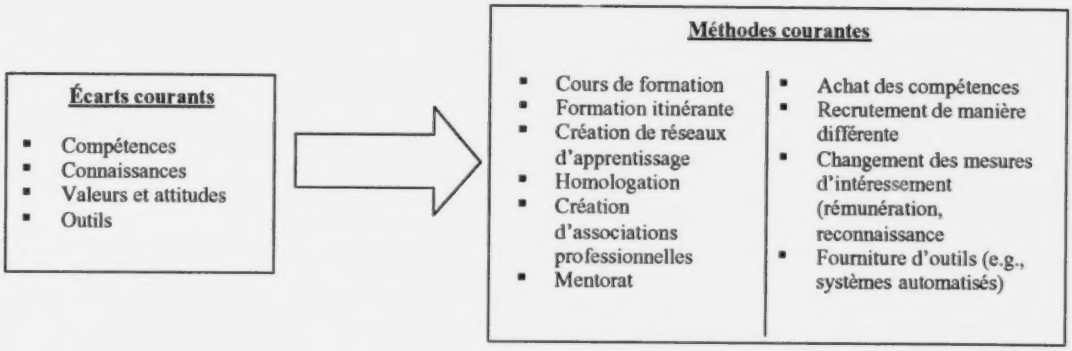
B. Des capacités de qui est-il question, et de quelles démarches ou méthodes parle-t-on?

Comme nous en avons fait état dans la section précédente, il existe un certain nombre d'intervenants, sur les réserves et hors réserve, qui contribuent à assurer la solidité des travaux publics dans les collectivités des Premières nations. Le graphique ci-après en fournit l'illustration.



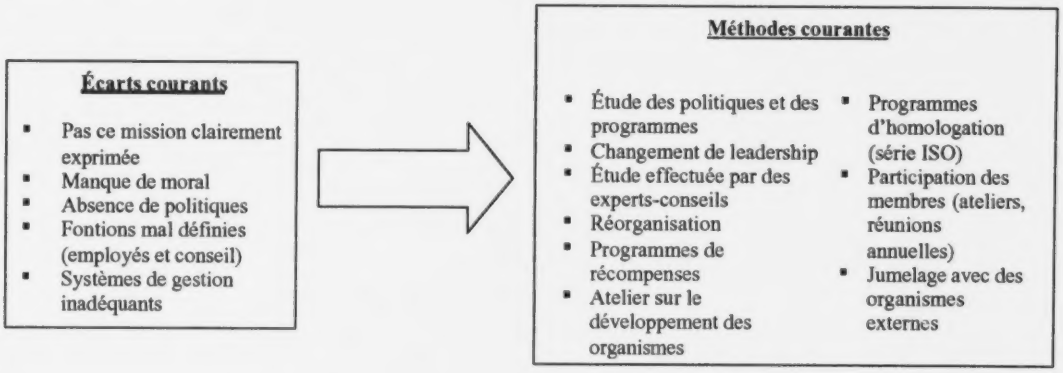
Ce graphique nous amène à constituer quatre principales stratégies de création de capacités en matière de travaux publics au sein d'une collectivité de Premières nations. La première stratégie impliquerait des individus, habituellement des résidents de la réserve. Les participants qu'elle regrouperait seraient selon toute probabilité des membres du personnel du service des travaux publics, des membres de la collectivité (par exemple, afin d'améliorer les compétences en entretien ménager) ou des membres du conseil. Les démarches de ce type sont habituellement à court terme, peu coûteuses et ne comportent que de faibles risques puisqu'elles ont peu ou pas d'incidence sur la vie politique de la collectivité. Par conséquent, ce type de stratégie de création de capacités est souvent populaire. (En fait, lorsque beaucoup de personnes parlent de création de capacités, elles pensent souvent en termes de cours de formation pour les employés.) Le diagramme ci-après illustre le type de problèmes et d'écarts qui caractérisent souvent les démarches axées sur les individus, et précise certaines des démarches ou méthodes aptes à les combattre.

Méthodes courantes axées sur les individus



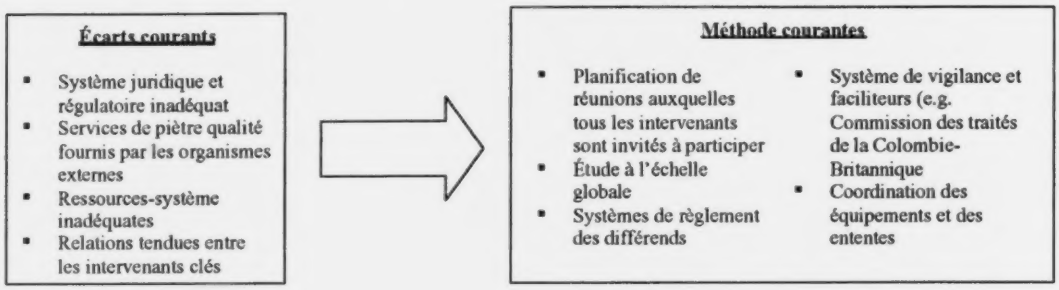
Une deuxième stratégie touche la performance en matière de travaux publics des composantes organisationnelles clés de la Première nation : chef et membres du conseil en tant qu'ensemble, service des travaux publics et le reste de l'administration de la Première nation. Cette démarche demande plus de temps que la première stratégie, elle est plus coûteuse et elle comporte des risques plus élevés parce qu'elle peut avoir une incidence sur la vie politique de la collectivité. Les avantages potentiels, cependant, sont de ce fait plus importants. Le diagramme ci-après illustre le type de problèmes qui caractérisent souvent cette stratégie et précise certaines des démarches ou méthodes aptes à les combattre.

Méthodes courantes axées sur les organismes



Une troisième stratégie pourrait porter sur le système dans son ensemble, soit sur les caractéristiques des relations entre les différents intervenants autant sur la réserve que hors réserve. Les exigences en matière de temps, de coûts et de prise de risques seront toutes plus élevées que pour les stratégies précédentes. Toutefois, les avantages potentiels pourraient se révéler encore plus importants. Le diagramme ci-après énumère les problèmes courants qui caractérisent souvent cette stratégie et précise certaines des démarches ou méthodes aptes à les combattre.

MÉTHODES COURANTES AXÉES SUR LE SYSTÈME



Une quatrième stratégie pourrait rassembler certains éléments des trois premières stratégies; elle viserait donc les individus, les organismes et le système dans son ensemble (en particulier, les relations clés avec les organismes externes). Une telle stratégie serait complète et à long terme.

En résumé, la démarche globale relative à la création de capacités et aux outils et méthodes à utiliser dépendra en grande partie de la réponse à la question suivante : "Les capacités de qui doivent-elles être renforcées?" De plus, les calendriers, les coûts et les risques varieront selon que les individus, les organismes ou le système dans son ensemble constituent la principale préoccupation.

C. Leçons apprises au niveau national et international

Les sections qui précèdent ont fait état de la complexité potentielle de la création de capacités. Par conséquent, les leçons apprises en cette matière au Canada et à l'étranger sont d'une importance capitale. Voici certaines de ces leçons :

1. L'appartenance et le leadership locaux sont de première importance

On ne peut attendre des organismes de financement qu'ils jouent un rôle prépondérant dans la création des capacités ou qu'ils en dictent le contenu, le rythme et l'orientation. L'initiative et la direction **doivent provenir de la collectivité elle-même** . De plus, la collectivité et ses dirigeants doivent être véritablement déterminés à apporter des améliorations. Une telle approche issue de la collectivité exige souvent des changements importants dans le mode de fonctionnement des organismes de financement. Ceux-ci doivent mieux adapter leurs politiques et leurs procédures (leur manière de faire affaire) aux besoins et aux circonstances des collectivités qu'ils desservent. De plus, les organismes de financement doivent idéalement concevoir leur fonction comme visant à permettre à la collectivité de ne plus avoir besoin de leurs services. Un organisme de financement a réalisé son mandat lorsque la communauté n'a plus besoin de son aide, ou qu'elle en a moins besoin.

2. *La création de capacités, en fin de compte, dépend de la politique, des dirigeants politiques et de leurs relations avec les citoyens*

Un fort lien de responsabilité entre les citoyens et leurs dirigeants suscite une demande de création de capacités. La qualité du rendement d'un gouvernement dépend en grande partie de la relation qu'il entretient avec les citoyens. Les pressions exercées par les citoyens et par les regroupements de citoyens afin d'obtenir des améliorations du rendement du secteur public susciteront des activités de création de capacités et en assureront l'appartenance locale

On peut notamment susciter une forte demande en matière de travaux publics de haute qualité par l'entremise de la diffusion d'information à grande échelle, ce qui permet aux citoyens de surveiller la performance du gouvernement. La diffusion de cette information peut avoir une incidence importante sur les attitudes et sur le comportement des représentants du gouvernement. En résumé, l'expérience démontre que la diffusion aux citoyens d'information pertinente et facile à comprendre incite le gouvernement à devenir plus responsable et plus efficace.

3. *La création de capacités efficace prend du temps*

Les pays industrialisés modernes ont mis plusieurs siècles à développer des institutions publiques efficaces. Les pays en développement et les Premières nations qui se réapproprient les outils législatifs tentent d'atteindre les mêmes résultats en quelques années seulement. Les organismes de financement ont besoin de davantage de temps parce que les modifications de structure peuvent exiger des décennies d'efforts. Les projets à court terme, s'ils ne concordent pas avec les objectifs de création de capacités à long terme, sont peu utiles.

4. *Les partenariats à long terme peuvent revêtir une importance critique pour la réussite des efforts de création de capacités*

Il semble y avoir un lien étroit entre les partenariats et la création de capacités efficace. Cela dit, les partenariats " de bonne foi " semble être davantage l'exception que la règle. Si on souhaite que la création de capacités soit dirigée par les collectivités et non par les agences de financement, alors l'initiative en ce qui a trait à la définition des conditions des partenariats, doit également appartenir aux collectivités. Les éléments qui donnent naissance à des partenariats performants semblent être les suivants :

- L'orientation et les valeurs en matière de création de capacités sont semblables.
- Les motivations de tous les partenaires sont connues (pas d'objectifs secrets) et pris en compte.
- Le partenariat est concrétisé par l'entremise d'un PE ou d'une lettre de convention.
- Les partenaires partagent une même vision de l'avenir mais procèdent étape par étape.
- Les partenaires consacrent le temps voulu pour entretenir la solidité de la relation.

IV. ÉLABORATION D'UN PLAN DE CRÉATION DE CAPACITÉS EN MATIÈRE DE TRAVAUX PUBLICS

La présente section comporte trois parties. La première partie examine pourquoi il est souhaitable d'élaborer un plan de création de capacités en matière de travaux publics. La deuxième partie

décrit en détail la démarche ou le processus qu'une collectivité pourrait adopter pour élaborer un tel plan. Enfin, la troisième partie offre un exemple de la manière dont un plan de création de capacités pourrait être structuré et suggère les principales sections qu'il pourrait contenir.

A. Pourquoi planifier

Un plan donne les grandes lignes d'une série d'activités qu'une collectivité réalisera, souvent en fonction d'un calendrier précis, pour atteindre ses objectifs. Par conséquent et dans un contexte d'autonomie gouvernementale, un plan donnerait les grandes lignes des activités que les Premières nations devront réaliser pour se préparer à prendre en charge toutes les nouvelles fonctions de travaux publics faisant l'objet de l'entente.

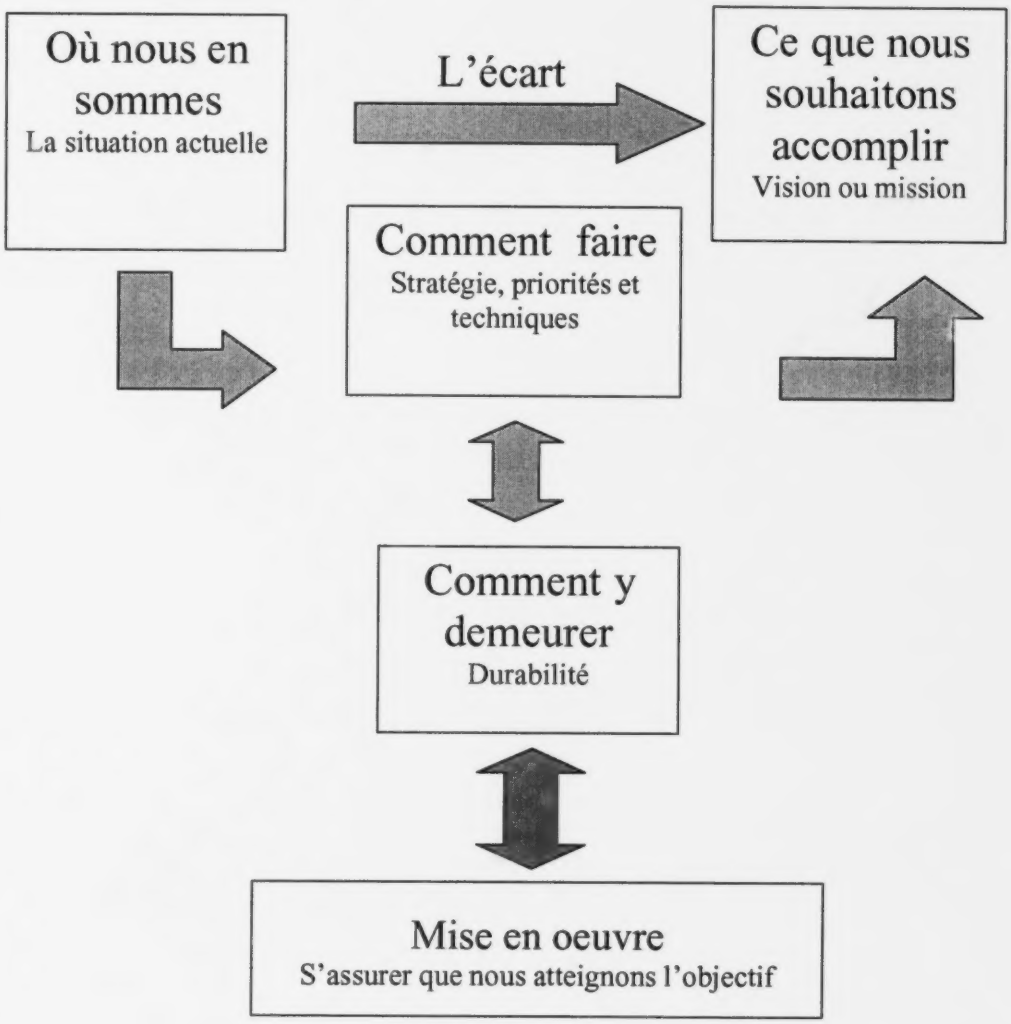
Plusieurs motifs expliquent le besoin d'élaborer un tel plan lorsqu'une Première nation entreprend d'apporter des améliorations importantes à ses activités de travaux publics dans les circonstances suivantes (et autres) :

- Comme nous l'avons souligné plus tôt, les travaux publics sont des activités complexes comportant un certain nombre de tâches de gouvernance, de gestion et de réglementation dans un vaste éventail de domaines dont plusieurs ont un caractère technique ou juridique. Un plan aide à gérer cette complexité en structurant le processus de création de capacités.
- Le processus de planification lui-même a tendance à créer des capacités. Les auteurs du plan et les personnes chargées de le revoir sont contraintes de déterminer les défis auxquels leur collectivité est confrontée et d'élaborer des solutions, ce qui constitue l'essence même de la création de capacités.
- La création de capacités réussie pendant une période de temps prolongée exige la constitution de partenariats avec les organismes de financement, avec les institutions d'enseignement, avec les organismes de réglementation, et ainsi de suite. Un plan contraint les partenaires à la réflexion par rapport à leurs fonctions et à s'entendre sur des objectifs communs. On reconnaît maintenant partout qu'un plan est critique, voire indispensable, à la constitution de partenariats réussis.
- Les processus de planification, s'ils sont bien conçus, peuvent impliquer la participation des membres de la collectivité pour déterminer les caractéristiques du résultat final et ainsi obtenir de la communauté un engagement à fond par rapport au changement.
- Un plan a également pour avantage de contraindre une collectivité à réfléchir à ses priorités. Il est rarement possible de tout accomplir en même temps. Par conséquent, un processus de planification oblige les collectivités à faire des choix par rapport à ce qu'il est important d'accomplir dès maintenant et ce qui peut être remis à plus tard.
- Enfin, un plan peut constituer un important outil de responsabilisation envers la collectivité. Il fait foi de l'engagement des dirigeants politiques d'effectuer des changements significatifs qui auront des répercussions sur le bien-être de leurs collectivités. Il fournit donc aux membres de la collectivité des moyens concrets d'exiger des comptes rendus de leurs dirigeants.

B. Élaboration d'un plan de création de capacités

Le diagramme de la page suivante représente un simple cadre d'élaboration d'un plan de création de capacités en matière de travaux publics.

OUTIL D'ANALYSE POUR L'ÉLABORATION D'UN PLAN DE CRÉATION DE CAPACITÉS



Adaptation de Capacity Assessment and Development, UNDP, janvier 1998, p. 12.

Ce cadre nous amène à définir sept étapes qui semblent nécessaires pour élaborer un plan de création de capacités :

PRINCIPALES ÉTAPES D'ÉLABORATION D'UN PLAN DE CRÉATION DE CAPACITÉS

Étape 1 : déterminer les composantes de l'" écart "

Étape 2 : choisir une stratégie globale

Étape 3 : définir les priorités et établir les délais d'exécution

Étape 4 : faire correspondre les besoins aux méthodes appropriées de création de capacités

Étape 5 : vérifier la durabilité et la viabilité financière du projet

Étape 6 : élaborer un processus permettant d'assurer une mise en oeuvre efficace

Étape 7 : obtenir les approbations nécessaires

Le reste de cette section décrira en détails chacune de ces étapes.

Étape 1 : déterminer les composantes de l'" écart "

Pour ce faire, il est nécessaire de répondre à ces deux questions fondamentales :

1. ***Quelle est la situation actuelle?***
2. ***Qu'est-ce que la collectivité cherche à accomplir?***

Répondre à ces questions est moins facile qu'il n'y paraît. En fait, l'étape 1 est probablement la plus difficile de toutes.

Comme point de départ, il est utile de se demander ce que la collectivité souhaite accomplir. La réponse à cette question peut se trouver dans une entente d'autonomie gouvernementale ou être clairement indiquée par le fait même d'un déplacement vers un nouvel emplacement géographique. Mais les choses ne sont pas toujours aussi évidentes. Il existe peut-être un sentiment, partagé par le chef, les membres du conseil et les membres de la collectivité, que les " choses " ne vont pas bien.

Dans tous les cas, il faut se demander non seulement ce que la communauté cherche à accomplir (le résultat) mais également comment il y a lieu de réaliser cet objectif, y compris l'utilisation potentielle de mesures temporaires (le processus de transition). Par exemple, la collectivité peut décider, dans le cadre d'une entente d'autonomie gouvernementale, de ne pas se charger immédiatement de tous les pouvoirs qu'elle a négociés en matière de travaux publics.

Il existe un certain nombre de méthodes permettant de déterminer les objectifs. Plus le changement auquel la collectivité doit faire face est complexe, plus il est probable qu'une combinaison de plusieurs méthodes sera nécessaire.

- **Atelier avec le chef et les membres du conseil** - Un tel atelier, suivi d'une réunion de la collectivité ou d'une autre forme de consultation des résidents, constitue une méthode permettant de déterminer " où nous allons ". Cette méthode est particulièrement efficace pour encourager la collectivité et le personnel de la Première nation à s'" approprier " les activités de travaux publics.

- **Consultations auprès des résidents** - On peut également recueillir l'opinion des membres de la collectivité et du personnel par l'entremise de sondages. D'autres formes de consultation comprennent notamment les groupes de consultation, les articles dans les journaux locaux demandant aux résidents de faire parvenir leurs commentaires et sollicitant les commentaires

des organisations communautaires existantes. De telles méthodes permettent de recueillir davantage de commentaires et de " faits " mais n'encouragent pas particulièrement la " prise en charge " par la collectivité, surtout si le changement requis est important. L'annexe E contient une brève description d'un vaste éventail de méthodes permettant d'obtenir la participation des citoyens.

- **Conférence sur les perspectives d'avenir** - La méthode appelée " Conférence sur les perspectives d'avenir " s'avère particulièrement utile à titre d'exercice pour les groupes allant jusqu'à 80 participants. Les participants assistant à une présentation soigneusement conçue débutant avec le passé (ce qui s'est bien déroulé et ce qui s'est moins bien déroulé), poursuivant avec le présent (les principaux défis), envisageant ensuite l'avenir (vision commune de la manière de relever les défis) et se terminant par l'élaboration d'un plan d'action fondé sur cette vision commune. (L'annexe A renvoie à un document fournissant davantage de détails sur cette méthode).

- **Compétences clés** - La détermination des " compétences clés " qu'exige une activité de travaux publics peut aider à déterminer les besoins en matière de ressources humaines qu'il faudra combler pour réaliser une vision future. Par exemple, on peut exiger du directeur des travaux publics d'une certaine collectivité les compétences suivantes :

COMPÉTENCES CLÉS D'UN DIRECTEUR DES TRAVAUX PUBLICS

  - Compétences générales en gestion
  - Gestion de projet
  - Gestion de ressources humaines
  - Gestion du temps
  - Négociations
  - Communication (orale et écrite)
  - Connaissance des finances et des processus budgétaires
  - Connaissance des régimes de réglementation relatifs à chacune des activités de travaux publics
  - Connaissance de base de l'aspect " technique " de chaque activité de travaux publics

- **Travaux publics dans les collectivités voisines** - Il peut également s'avérer utile de comparer les activités de travaux publics de la collectivité à celles de collectivités voisines semblables. Les travaux publics de la collectivité offrent-ils des types et des niveaux de services semblables? Sont-ils fournis de manière aussi efficiente? Quelles leçons peut-on tirer de l'expérience de la collectivité voisine? Voilà quelques-unes des questions qu'une telle comparaison suscitera.

En résumé, il existe un certain nombre de questions qui doivent être posées lorsqu'une collectivité décide de l'orientation de ses travaux publics.

Principales questions à poser relativement à la vision de la collectivité

- Quelles activités de travaux publics doivent être améliorées, selon le chef, les membres du conseil et les membres de la collectivité?
- Existe-t-il une vision commune relativement à l'orientation souhaitable des travaux publics? Si ce n'est pas le cas, est-il possible d'atteindre un consensus?
- Quelles compétences clés seront requises pour les titulaires des principaux postes au sein de l'organisation des travaux publics?
- Comment les travaux publics de la collectivité se comparent-ils à ceux des collectivités voisines?

Lorsque la collectivité aura formulé une vision claire de ses objectifs, elle devra ensuite déterminer l'état actuel de ses travaux publics. Il est peut-être plus facile de décrire la situation actuelle que d'établir les objectifs, mais la question présente tout de même ses propres défis, qui peuvent être techniques, juridiques, liés à la gouvernance ou, quelquefois, controversés sur le plan politique. Afin d'aider une collectivité à répondre à cette question, il existe plusieurs démarches différentes, notamment :

- **Évaluation des capacités des employés des travaux publics**. Les employés des travaux publics possèdent-ils les compétences clés exigées des titulaires de leurs postes? Sont-ils agréés ou détiennent-ils les permis nécessaires? Si certains membres du personnel ne possèdent pas les compétences requises, ces écarts doivent être documentés. Il serait également pertinent d'examiner pourquoi les employés ne détiennent pas les compétences requises et de décider s'il y a lieu d'embaucher du personnel supplémentaire ou de se procurer les services de ressources externes.
- **Évaluation des capacités des membres de la collectivité**. Un certain nombre d'activités de travaux publics peuvent exiger la participation de membres de la collectivité, notamment l'entretien de leurs domiciles, de leurs puits et de leurs fosses septiques. Dans certaines collectivités, les membres ne s'acquittent pas de ces responsabilités pour différentes raisons : manque de compétence, incertitude par rapport aux responsabilités de chacun ou manque de ressources. Il y a, en plus, la question de savoir comment les membres peuvent contraindre leurs dirigeants à rendre des comptes. Ceci peut exiger une évaluation de l'information disponible, par exemple les résultats des analyses de l'eau potable de la collectivité. Certaines compétences exigent que ces informations soient périodiquement diffusées aux citoyens.
- **Évaluation du système de réglementation**. La réglementation représente un aspect important des travaux publics. L'approvisionnement en eau potable, le traitement des eaux usées et des déchets solides, les questions relatives à la construction et à la sécurité et la protection contre les incendies constituent quelques exemples d'activités dans le cadre desquelles la réglementation joue un rôle prépondérant. Un système de réglementation solide possède certaines caractéristiques, notamment :

Caractéristiques d'un système de réglementation solide

- Objectifs de réglementation clairs, concis, uniformes et mesurables;

- Fondement législatif;
- Fonctions et attributions claires pour les intervenants clés, notamment ce qu'il convient de faire en cas d 'urgence;
- Équilibre approprié entre les différentes activités de promotion, de surveillance et de mise en application;
- Organisme de réglementation constitué et structuré de manière à empêcher les autres intervenants d'exercer une influence inappropriée sur les activités de surveillance et de mise en application;
- Compréhension du groupe réglementé (qui ils sont et comment ils se comportent). Cette connaissance aidera l'organisme à réaliser des activités efficaces de promotion, de surveillance et de mise en application;
- Évaluation périodique de l'efficacité du système et adaptation, lorsque nécessaire, aux nouveaux éléments.

Évaluer le système de réglementation de la collectivité par rapport à cette liste de caractéristiques peut aider à déceler les besoins d'amélioration. L'annexe B fournit une description plus détaillée des caractéristiques d'une réglementation solide.

- **Évaluation des éléments de l'infrastructure**. Une évaluation de l'état actuel de certains éléments de l'infrastructure communautaire peut permettre de déceler ceux qui pourraient bénéficier d'améliorations sur le plan technique afin de respecter les normes établies par les règlements municipaux, la réglementation et les politiques.

- **Évaluation de l'organisation des travaux publics**. On peut évaluer notamment le moral des employés, la clarté de l'énoncé de mission, l'existence de politiques et la clarté des fonctions et des attributions des employés des travaux publics et des politiciens. De plus, l'organisation des travaux publics dépend des services fournis par l'administration centrale de la Première nation, notamment les services financiers et de ressources humaines. La suffisance de ces services doit également être évaluée.

- **Évaluation des capacités de réponse aux urgences de la collectivité**. La capacité de répondre efficacement aux urgences qui menacent la collectivité (inondations, feux de forêt avoisinants et déversements de produits toxiques) peut s'avérer critique pour sauver des vies et préserver les biens de la collectivité. Les éléments ci-après énumèrent quelques-unes des principales caractéristiques d'un système d'intervention d'urgence solide (cf. annexe C pour plus de détails).

CARACTÉRISTIQUES D'UN SYSTÈME D'INTERVENTION D'URGENCE SOLIDE

- Il couvre une gamme complète de situations d'urgence
- Les fonctions et les attributions des principaux intervenants, sur la réserve et hors réserve, sont clairement exprimées pour chaque type d'urgence et font l'objet d'un PE formel
- Une équipe d'intervention d'urgence a été constituée afin de diriger les activités d'intervention

- Lorsque nécessaire, les différents intervenants peuvent obtenir les ressources suffisantes pour faire face à la situation
- Les attentes en matière de délais d'intervention sont claires
- Le système précise comment les différents intervenants doivent communiquer les uns avec les autres pendant une urgence
- Il existe un plan de communication permettant de renseigner le public
- Les membres de l'équipe d'intervention d'urgence sont formés, et des essais et des exercices périodiques ont lieu.

Pour plus d'information sur l'élaboration d'un plan d'intervention d'urgence, veuillez vous reporter à l'annexe C.

En résumé, il existe un certain nombre de questions qui doivent être posées lorsqu'on évalue l'état actuel des travaux publics d'une collectivité.

Principales questions à poser relativement à l'état actuel des choses

- Les employés des travaux publics possèdent-ils les compétences requises? Si ce n'est pas le cas, pourquoi?
- Le chef, les membres du conseil et(ou) les membres de la collectivité ont-ils déterminé certains sujets de préoccupation? Dans l'affirmative, quels sont-ils et quelles en sont les causes?
- Certains membres de la collectivité participent-ils à des activités de travaux publics? Dans l'affirmative, possèdent-ils les compétences nécessaires? Sont-ils conscients de leurs responsabilités? Disposent-ils des ressources nécessaires pour faire du bon travail?
- Les systèmes actuels de réglementation et d'intervention d'urgence sont-ils solides? Si ce n'est pas le cas, que faut-il améliorer et quels sont les intervenants externes?
- L'infrastructure actuelle répond-elle aux exigences techniques et est-elle conforme aux dispositions des codes, des règlements municipaux, etc. ?

Après avoir réalisé une analyse complète de la situation actuelle et des objectifs visés, les planificateurs devraient être à même de caractériser l'écart relatif aux capacités en matière de travaux publics. Voici une liste de certains éléments clés à examiner.

CARACTÉRISTIQUES DE L'ÉCART

1. **Individus**
   - Membres de la collectivité
   - Chef et membres du conseil
   - Employés des travaux publics
2. **Organisation**
   - Clarté des fonctions et des attributions
   - Mission
   - Moral
   - Politiques
   - Systèmes administratifs
3. **Système**
   - Systèmes de réglementation
   - Systèmes d'intervention d'urgence
   - Ententes de financement
   - Qualité des relations externes actuelles
   - Ressources-système globales

Étape 2 : choisir une stratégie globale

La prochaine étape de l'élaboration d'un programme de création de capacités en matière de travaux publics consiste à choisir une stratégie globale et à déterminer les secteurs qui auront priorité. Tel que souligné dans la section III, il existe quatre différentes démarches de base :

- **Démarche axée principalement sur les individus**. Cette démarche est probablement la plus aisée et la moins controversée, particulièrement si elle est axée principalement sur les employés de la Première nation, mais elle est moins efficace.
- **Démarche axée principalement sur l'organisation de la Première nation**. Cette démarche est plus compliquée que la précédente et exige l'appui solide des dirigeants de la Première nation, mais elle offre un potentiel plus intéressant.
- **Démarche axée principalement sur le système dans son ensemble**. Cette démarche est axée principalement sur les relations externes avec les organismes de financement, les organismes de réglementation et d'intervention d'urgence, etc.
- **Une combinaison des trois démarches précédentes**

Afin de déterminer la démarche stratégique la plus appropriée, il convient de prendre en compte un certain nombre de facteurs :

1. **Les priorités de la collectivité**. Les dirigeants de la collectivité ont déjà déterminé, peut-être par l'entremise de consultations poussées auprès des membres de la collectivité, les changements prioritaires à effectuer relativement aux travaux publics. Ces priorités peuvent dicter le choix d'une stratégie de création de capacités. Le besoin d'amélioration en matière d'approvisionnement en eau potable, par exemple, peut exiger une démarche communautaire commune des citoyens, des employés, de l'organisation des travaux publics et des organismes externes clés.

2. **Les questions de santé et de sécurité**. Si l'eau de boisson est impropre à la consommation ou si des mesures de sécurité inadéquates ont entraîné des accidents sur les sites de construction, il est probable que ces problèmes seront traités en priorité. Ces questions exigeront probablement une stratégie axée dans une certaine mesure sur le système dans son ensemble.

3. **Les probabilités de collaboration avec les organismes externes**. Les changements à l'échelle du système exigent la collaboration d'intervenants de l'extérieur de la collectivité. Celle-ci devra peut-être déterminer si elle dispose du soutien nécessaire pour effectuer les changements globaux dont l'analyse des écarts a révélé le besoin.

4. **L'engagement des dirigeants actuels**. Tous les projets de création de capacités, et en particulier ceux qui sont axés principalement sur l'organisation et sur le système dans son ensemble, exigent l'engagement ferme et le soutien des dirigeants de la collectivité, ainsi que de segments importants de la population si possible.

5. **Les caractéristiques du changement**. Les caractéristiques même du changement peuvent dicter le choix de la stratégie. Par exemple, un déplacement vers un nouvel emplacement géographique exigera probablement une stratégie complète qui implique la participation des individus et de l'organisation des travaux publics et la collaboration d'un certain nombre d'intervenants externes afin de pouvoir effectuer certains changements globaux. De même, une entente d'autonomie gouvernementale peut implicitement déterminer les grandes lignes d'une stratégie de création de capacités.

Lorsque tous les facteurs qui influent sur le choix d'une stratégie ont été évalués, le chef et les membres du conseil devront prendre une décision finale après avoir consulté les citoyens et, possiblement, certaines organisations externes clés.

En résumé, voici certaines questions clés à poser lors du choix d'une stratégie :

Principales questions à poser relativement au choix d'une stratégie

- Quelles sont les priorités de la collectivité?
- Y a-t-il des problèmes urgents à régler en matière de santé et(ou) de sécurité?
- La collectivité bénéficie-t-elle du soutien de ses organismes de financement ou des autres organismes externes?
- Les dirigeants de la collectivité sont-ils fermement décidés à réaliser le changement?
- Le choix de la stratégie est-il dicté par les caractéristiques du changement requis (e.g., déplacement vers un nouvel emplacement géographique?)
- Le changement prévu doit-il être abordé selon la perspective axée sur les individus, sur l'organisation ou sur le système dans son ensemble, ou sur une combinaison des trois?
- Qui devrait participer à la prise de décision?

Étape 3 : définir les priorités et établir les délais d'exécution

Ayant fait le choix d'une stratégie globale, les planificateurs de la collectivité peuvent établir un ensemble de priorités et d'objectifs précis ainsi qu'un calendrier des dates visées pour l'atteinte de ces objectifs. En général, on estime qu'un horizon de planification de trois à cinq ans est idéal en matière d'établissement et de priorisation d'objectifs.

Certains des éléments clés de l'établissement des priorités ont déjà été inventoriés lors du choix de la stratégie globale. Ils comprennent notamment les priorités en matière de travaux publics établies par la collectivité elle-même, les questions de santé et de sécurité et la question de l'engagement des dirigeants de la collectivité. En voici d'autres :

Séquence de réalisation

Une séquence de réalisation appropriée des activités connexes est essentielle à la réussite de la mise en oeuvre d'une stratégie. Certains objectifs doivent être atteints avant que d'autres puissent être entrepris. Supposons, par exemple, qu'une collectivité ait des motifs de craindre que son approvisionnement en eau potable soit contaminée parce que la présence de bactéries e. coli a été signalée. Pour régler le problème, un membre de la collectivité doit recevoir une formation menant à l'homologation en matière de gestion d'une usine de traitement des eaux usées. Malheureusement, la formation prend du temps. Il pourrait alors être nécessaire de se procurer à l'externe les services d'un spécialiste qui sera chargé de gérer l'usine de filtration pendant que le membre de la collectivité reçoit la formation nécessaire. Cette séquence d'activités de création de capacités pourrait ressembler à ceci :

Année 1	Année 2	Année 3
• Embaucher à contrat un spécialiste formé à l'exploitation des usines de traitement des eaux usées • Former le membre de la collectivité à prendre en charge l'exploitation de l'usine de traitement des eaux usées	• Le membre de la collectivité qui a été formé l'année précédente prend en charge l'usine de traitement des eaux usées	• S'assurer que le membre en charge de l'exploitation poursuit sa formation par l'entremise d'un programme itinérant

Financement disponible

La collectivité doit également évaluer ses priorités en matière de financement. Les sommes disponibles pourraient être insuffisantes pour permettre la mise en exécution de tous les projets nécessaires, ou le financement pourrait être disponible par tranche seulement, ce qui oblige la collectivité à reporter certains projets à une date ultérieure.

Principales questions à poser relativement aux priorités

- Quelles priorités la collectivité a-t-elle déterminées?
- Certains problèmes de santé ou de sécurité doivent-ils être réglés immédiatement?

- Les dirigeants de la collectivité appuient-ils ces priorités?
- Est-il nécessaire de réaliser certains projets ou d'atteindre certains objectifs avant de pouvoir se consacrer à d'autres?
- Le financement disponible est-il suffisant pour permettre la réalisation des projets et des objectifs établis?

Étape 4 : faire correspondre les besoins aux méthodes appropriées de création de capacités

Après avoir établi les priorités et choisi les dates de réalisation visées, il s'agit maintenant de déterminer les méthodes les plus appropriées. Il est également important, à cette étape, d'effectuer une analyse plus détaillée des coûts des activités qui composent le plan.

Tel que mentionné dans la Section III, il existe trois démarches principales en matière de création de capacités. Chacune comporte des méthodes qui lui sont propres.

1. Démarches axées sur les individus

Il existe un vaste éventail de méthodes permettant de développer les capacités des employés des travaux publics et des dirigeants locaux : programmes de formation itinérants, formation au travail menant à l'homologation, utilisation des associations de professionnels des travaux publics, modification des conditions d'emploi (notamment la rémunération et les avantages) afin d'attirer et de fidéliser les employés de qualité, et séminaires et cours d'orientation.

Ceci dit, la méthode de loin la plus utilisée (et la plus importante) pour créer des capacités consiste à offrir des cours de formation donnés par des organismes externes. C'est pour cette raison que les Services des biens immobiliers, MAINC ont développé un ensemble de programmes d'homologation et de formation pour les professionnels des travaux publics (cf. annexe A).

Le choix du programme de formation approprié n'est pas facile, puisque leur nombre et leur variété sont considérables. Par conséquent, l'annexe D contient une liste des principes et des pratiques courantes en matière d'andragogie. Ces principes et pratiques courantes pourraient s'avérer utiles pour une Première nation qui cherche à déterminer quels sont les programmes les mieux adaptés à ses besoins.

L'amélioration de la qualité des employés actuels et futurs n'est pas la seule façon d'améliorer les capacités en matière de travaux publics au niveau des individus. La collectivité peut également se procurer sur le marché des services de travaux publics ou embaucher des gens de l'extérieur pour exercer ces fonctions.

Les méthodes de création des capacités des membres de la collectivité dépendent également en grande partie de la disponibilité de programmes de formation, généralement réalisés dans la collectivité. On peut également fournir des mesures d'encouragement : diminution des loyers ou programmes d'" accès à la propriété " conditionnels à des travaux d'entretien des logements.

2. Démarches axées sur l'organisme

Il existe également un certain nombre de méthodes de création de capacités au niveau de l'organisme. La vaste majorité de ces méthodes impliquent la participation d'un intervenant externe. En voici quelques exemples :

- Utilisation des services d'un expert-conseil pour réaliser une étude de l'organisme
- Utilisation des services d'un faciliteur qui travaille avec le chef et les membres du conseil et leurs employés de niveau supérieur à améliorer la performance de l'organisme en clarifiant les fonctions, en développant des politiques appropriées et en apportant d'autres changements administratifs
- Jumelage avec une compétence voisine afin d'apprendre comment réaliser des travaux publics de meilleure qualité
- Adhésion à un programme d'homologation visant l'amélioration organisationnelle (séries ISO).

Certaines méthodes peuvent être adoptées à l'interne. On peut remplacer le chef de l'organisme des travaux publics. Le conseil peut procéder à sa propre réorganisation, par exemple par l'entremise de l'adoption d'un système de portefeuille.

3. Démarches axées sur le système

Il existe plusieurs méthodes d'amélioration des capacités au niveau du système dans son ensemble. Par exemple, une conférence sur les perspectives d'avenir pourrait être souhaitable si les principaux intervenants ne partagent pas une même vision. Si le problème touche les relations avec un fournisseur externe ou la piètre qualité des services de ce fournisseur, il pourrait être nécessaire de changer de fournisseur. Si cela n'est pas possible, on pourrait examiner la possibilité d'instaurer un simple système de résolution des différends (la médiation, par exemple).

Une autre méthode courante pour résoudre les problèmes qui touchent le système dans son ensemble consiste à conclure un protocole d'entente (PE) afin de mieux définir les fonctions et les attributions ou d'élaborer, d'un commun accord, des normes en matière de service. Dans le cas de systèmes complexes, un tiers neutre pourrait être nommé par les parties afin d'assurer la réalisation sans heurts des relations et des engagements faisant l'objet du PE. Cette démarche a été utilisée dans le cadre de négociations de règlements mais elle pourrait s'avérer utile dans le cas de systèmes de réglementations complexes tels que ceux qui caractérisent le secteur des travaux publics.

Coûts

Toutes ces méthodes entraînent des coûts. Un cours de formation conçu spécialement pour le personnel des travaux publics d'une Première nation peut représenter l'option la plus souhaitable, pertinente et applicable, mais il sera plus coûteux que d'envoyer les employés ailleurs suivre un cours conçu pour tous. Un programme de récompenses contribuera sans doute à améliorer le moral du personnel, mais la Première nation a-t-elle les moyens de le mettre en oeuvre? Il est donc important à cette étape du processus de planification d'estimer correctement les coûts rattachés aux projets et aux méthodes choisies et de déterminer si les ressources dont la collectivité dispose

seront suffisantes pour les réaliser. Cet exercice d'estimation des coûts pourrait entraîner une réorganisation des priorités ou une modification du calendrier de réalisation établis à l'étape 3 afin d'assurer que la réalisation des activités correspond à la disponibilité des ressources.

QUESTIONS À POSER RELATIVEMENT À LA MISE EN CORRESPONDANCE DES MÉTHODES DE CRÉATION DE CAPACITÉS

- Les " écarts " déterminés à l'étape 1 touchent-ils les individus, l'organisme ou le système dans son ensemble?
- Quelles méthodes seraient les plus appropriées pour combler cet écart?
- La collectivité devrait-elle " acheter " le service ou acquérir elle-même les capacités?
- Si elle décide d'acquérir elle-même les capacités (par l'entremise de formation), quel genre de formation devrait-elle choisir et comment peut-elle se procurer les ressources nécessaires (cf. annexe A)?
- Les ressources financières disponibles sont-elles suffisantes pour mettre en application la démarche choisie?

Étape 5 : vérifier la durabilité du projet

La durabilité est l'un des éléments clés de tout plan de création de capacités. Il ne suffit pas de créer de capacités, il faut les conserver. La durabilité peut représenter un défi pour les raisons suivantes :

- Changements du leadership politique de la collectivité
- Difficulté de fidéliser le personnel compétent
- Besoin de renouveler l'homologation du personnel
- Changements dans la démographie de la collectivité
- Changements dans les politiques et les pratiques des organismes externes tels que les organismes de financement ou les organismes de réglementation, desquels la collectivité dépend
- Incertitude relative aux niveaux de financement
- Changements dans le personnel des organismes, comme par exemple les conseils tribaux, qui fournissent des services à la Première nation.

Tous ces facteurs peuvent rendre difficile le maintien des capacités en matière de travaux publics. Par conséquent, le plan d'une collectivité doit les prévoir et avoir la souplesse nécessaire pour permettre de s'y adapter.

QUESTIONS À POSER RELATIVEMENT À LA DURABILITÉ

- Quels changements la collectivité devrait-elle prévoir et qui risquent de diminuer ses capacités en matière de gouvernance et de gestion de ses activités de travaux publics?
- Quelles modifications devrait-on apporter au plan afin de d'adapter à ces changements?
- Que faut-il ajouter au plan afin de le rendre mieux apte à faire face aux changements imprévus?

Étape 6 : Mise en oeuvre

La dernière étape de l'élaboration d'un plan consiste à décider comment il sera mis en oeuvre. L'expérience enseigne que les questions et réponses suivantes sont pertinentes :

- **Qui sera responsable de l'ensemble de la mise en oeuvre?** Une mise en oeuvre réussie dépend en grande partie de l'affectation d'une personne ou d'un groupe à cette tâche. De plus, cette personne ou ce groupe doit avoir été investi de l'autorité nécessaire et disposer des ressources requises pour accomplir le travail. Concrètement, cela signifie habituellement que le responsable doit disposer d'un budget, de personnel (si nécessaire) et d'un mandat précis accordé par le chef et le conseil.
- **A-t-on une idée claire de ce qu'on entend par mise en oeuvre réussie?** Le mandat confié à l'équipe de mise en oeuvre devrait définir concrètement les éléments de la réussite. Pour ce faire, il faudra répondre à des questions telles que : Quand la mise en oeuvre sera-t-elle achevée? Quels sont les principales étapes à réaliser? Quelles normes clés les activités de travaux publics doivent-elles respecter?
- **De quelle manière le chef et les membres du conseil prévoient-ils surveiller les résultats?** L'équipe de mise en oeuvre devra recevoir des dirigeants politiques de la collectivité des directives claires sur la périodicité des comptes rendus requis. En outre, l'équipe devra savoir comment il est possible de modifier le plan. Par exemple, l'équipe pourrait être investie de l'autorité d'effectuer certaines modifications mineures au plan. Les modifications majeures exigeraient l'approbation du chef et du conseil.
- **Comment prévoit-on tenir la collectivité au courant des progrès réalisés?** L'équipe de mise en oeuvre devra renseigner la collectivité relativement aux progrès réalisés dans la mise en oeuvre du plan. Il existe différentes méthodes pour ce faire : journal local, site web, réunions spéciales, documents affichés dans certains endroit pratiques un peu partout dans la collectivité, et ainsi de suite.
- **Comment le plan sera-t-il mis à jour?** Les plans ont tendance à devenir de moins en moins pertinents avec le passage du temps. Les conditions changent. Les estimations en matière de financement sont soit trop pessimistes, ou elles n'ont pas prévu la disponibilité d'une nouvelle source. Les estimations de coûts doivent être revues. Les partenaires externes changent ou de nouvelles occasions se présentent soudainement. Par conséquent, il est probable que l'équipe de mise en oeuvre devra périodiquement revoir le plan et faire approuver les changements. Cela pourrait se faire une fois l'an, par exemple.

QUESTIONS À POSER RELATIVEMENT À LA MISE EN OEUVRE

- L'équipe de mise en oeuvre dispose-t-elle des ressources et des compétences nécessaires pour réaliser son mandat?
- Sait-on bien ce qu'on entend par mise en oeuvre réussie?
- Comment apportera-t-on les modifications mineures au plan?
- De quelle manière l'équipe devra-t-elle rendre compte des résultats obtenus au chef et au conseil?
- À quelle fréquence le plan sera-t-il mis à jour?

- De quelle manière tiendra-t-on la collectivité au courant des événements importants?

Étape 7 : Approbation finale du plan

L'ébauche finale du plan devra sans doute être approuvée par le chef et le conseil. Dans certains cas (par exemple, le déplacement vers un nouvel emplacement), les changements peuvent être si importants qu'il y aura lieu de demander l'approbation de toute la collectivité.

Dans tous les cas, le processus d'approbation sera sans doute plus facile si le chef, le conseil et la collectivité (lors des choix critiques) ont été consultés pendant tout le processus d'élaboration du plan. En outre, il faudra également consulter les organismes externes dès les premières phases d'élaboration du plan si les changements impliquent leur participation. En effet, un partenariat avec des intervenants externes clés, tels que des agences de financement et des agences de réglementation, et avec des prestataires de services tels que le conseil tribal et des institutions d'enseignement (universités et collèges) peut être nécessaire dans le cadre de l'élaboration et de la mise en oeuvre du plan.

C. À QUOI UN TEL PLAN RESSEMBLERAIT-IL?

Afin de résumer cette section du guide, il serait utile de présenter ce qui pourrait être la table des matières d'un plan typique de création de capacités en matière de travaux publics (se reporter à la page suivante).

Il y a lieu de répéter encore une fois l'une des affirmations critiques de ce guide : un plan de création de capacités qui ne bénéficie pas de l'appui et de l'engagement de la collectivité et de ses dirigeants est voué à l'échec. Le processus d'élaboration du plan est au moins aussi important que son contenu.

PLAN DE CRÉATION DE CAPACITÉS DUNE PREMIÈRE NATION

TABLE DES MATIÈRES

I. INTRODUCTION

- But, portée, méthodologie et présentation du rapport

II. CONTEXTE

- Description de la collectivité
- Les activités de travaux publics - description, historique, principaux intervenants
- Facteurs d'incitation au changement dans les activités de travaux publics

III. CARACTÉRISTIQUES DE L'ÉCART

- Objectifs visés par la collectivité
- Évaluation de la situation actuelle
- Principaux éléments de l'écart à combler

IV. STRATÉGIE GLOBALE

- Principales options permettant de combler l'écart
- Évaluation des options
- Option préférée

V. PRIORITÉS ET CALENDRIER DES PRINCIPALES ACTIVITÉS

- Détermination des priorités
- Questions de calendrier et de financement
- Activités suggérées
- Estimations des coûts et sources de financement
- Principaux partenariats

VI. DURABILITÉ

- Changements prévus et réponse proposée
- Plans de rechange en cas de changement non prévu

VII. MISE EN OEUVRE

- Composition, mandat et budget de l'équipe de mise en oeuvre
- Ce que l'on entend par réussite
- Suivi effectué par le chef et le conseil
- Communication avec la collectivité

VIII. CONCLUSIONS

- Importance que ce projet revêt pour la collectivité
- Besoin de soutien, de collaboration et de responsabilisation

V. CONCLUSIONS

Le présent document est un guide de planification à l'usage d'une Première nation ou d'un groupe de Premières nations qui cherchent à réaliser des améliorations importantes en matière de gouvernance et de gestion des travaux publics de leurs collectivités. Sept principes essentiels s'en dégagent :

1. Les travaux publics sont des activités complexes et multidimensionnelles essentielles pour la santé, la sécurité et le bien-être global de toute collectivité.

2. Il s'agit d'une fonction qui exige beaucoup en matière de gouvernance et de gestion. Sur certains plans, elle est très technique. Elle touche tout le monde. Les échecs peuvent entraîner la maladie et même causer des décès. C'est pourquoi elle comporte des aspects juridiques et de réglementation complexes qui exigent la collaboration de tous les intervenants de la communauté des Premières nations et de l'extérieur.

3. Pour les besoins du présent guide, on entend par création de capacités le processus à long terme par l'entremise duquel le chef et les membres du conseil, leurs employés et les membres de la collectivité améliorent de manière durable la manière dont ils réalisent les activités de travaux publics.

4. Il est utile de définir quatre stratégies globales de création de capacités en matière de travaux publics : les stratégies axées sur les individus, les stratégies axées sur l'organisme des travaux publics, y compris le chef et le conseil, les stratégies axées sur le système dans son ensemble, y compris les intervenants externes clés, et une quatrième stratégie qui regroupe des caractéristiques des trois autres stratégies.

5. Les leçons apprises au Canada et à l'étranger démontrent que la création réussie de capacités exige la prise en charge par la collectivité et les dirigeants de la Première nation, ce qui est, au bout du compte, une question de politique et de changement politique on, d'horizons de planification à long terme et de partenariats efficaces.

6. La création de capacités de réaliser des changements importants (comme par exemple le déplacement vers un nouvel emplacement géographique ou l'exercice d'autonomie gouvernementale en matière de travaux publics) exige de la planification.

7. Le présent guide décrit un processus en sept étapes permettant d'élaborer un plan de création de capacités. La réussite d'un tel plan repose sur la participation des dirigeants et de la collectivité toute entière. En fait, le processus pourrait être aussi important (ou plus important) que la qualité de la recherche et de l'analyse sur lesquelles repose le plan.

ANNEXE A
DOCUMENTS POUVANT INTÉRESSER LES PLANIFICATEURS

LES TRAVAUX PUBLICS

Institut sur la gouvernance, Les travaux publics dans les municipalités canadiennes, (SI pour le MAINC, Octobre 1998)

Le rapport décrit les liens juridiques et réglementaires entre les gouvernements provinciaux et les municipalités dans les domaines suivants : planification de l'aménagement des terres, codes du bâtiment, ponts et routes, parcs et installation de loisir, système d'adduction d'eau et de traitement des eaux usées, cueillette et élimination des déchets solides. Il porte également sur les choix relatifs aux fonctions choisies. Disponible sur le site des SI pour le MAINC à, http://tpsgc.gc.ca/rps/inac/content/docs_governance-f.html.

Institut sur la gouvernance, Les ententes sur l'autonomie gouvernementale et les travaux publics, (SI pour le MAINC, Octobre 1998)

Un examen de la façon dont les fonctions relatives aux travaux publics (édifices, ponts, routes, etc.) sont déterminées dans quatre ensembles d'ententes sur l'autonomie gouvernementale. Cet examen comprend une analyse des ententes relatives a) aux similarités et aux différences avec le modèle élaboré par la Commission royale sur les peuples autochtones et b) à l'exécution de la fonction relative aux travaux publics en ce qui concerne la Politique sur le droit inhérent. Disponible sur le site des SI pour le MAINC à, http://tpsgc.gc.ca/rps/inac/content/docs_governance-f.html.

Institut sur la gouvernance, Document d'information - les travaux publics et l'autonomie gouvernementale, (SI pour le MAINC, Mars, 2000)

Un coup d'œil sur les travaux publics dans les collectivités des Premières nations, dont le cadre politique et stratégique actuel, les rôles et les programmes ainsi que le développement des capacités. Le rapport aborde également les travaux publics dans le contexte de l'autonomie gouvernementale. Disponible sur le site des SI pour le MAINC à, http://tpsgc.gc.ca/rps/inac/content/docs_governance-f.html.

Institut sur la gouvernance, Travaux publics dans les petites municipalités et les municipalités rurales, (SI pour le MAINC, Mars 1999)

Un synopsis des méthodes de gestion des travaux publics dans les petites municipalités et les municipalités rurales au Canada. Le document présente différentes approches de la gestion des travaux publics (financement, administration et formation) et examine les défis et les tendances qui se présentent aux petites collectivités et aux collectivités éloignées, dont le délestage des

responsabilités, le recours accru aux partenariats entre les secteurs public et privé, les redevances d'utilisation, les difficultés liées au transfert de la technologie, les attentes accrues du public en matière de qualité des services et les ressources limitées (temps et argent) pour la formation du personnel. Disponible sur le site des SI pour le MAINC à, http://tpsgc.gc.ca/rps/inac/content/docs_governance-f.html.

Institut sur la gouvernance, Un recueil des lois provinciales sur les travaux publics (SI pour le MAINC, Mars 1999)

Un guide à l'intention des négociateurs du gouvernement fédéral et des Premières nations sur la portée des dispositions touchant les travaux publics dans les ententes sur l'autonomie gouvernementale. Il résume les lois provinciales portant sur les six domaines suivants : 1) les codes du bâtiment et de sécurité; 2) les eaux et égouts; 3) les déchets solides; 4) les routes et les ponts; 5) les parcs et loisirs et 6) l'aménagement du territoire. Il aborde les normes et les règlements, les modalités d'inspection, les mécanismes d'appel et de recours, les infractions et les peines. Disponible sur le site des SI pour le MAINC à, http://tpsgc.gc.ca/rps/inac/content/docs_governance-f.html.

Profiles of Successful Public Works Delivery in First Nations Communities – un rapport qui sera publié sous peu par les SI pour le MAINC

DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS

Capacity Assessment and Development, Technical Advisory Paper No. 3. Bureau for Development Policy, Programme de développement des Nations Unies, 1998. *Disponible sur le site du PDNU à,* http://magnet.undp.org/Docs/cap/CAPTECH3.htm.

Schacter, Mark, Capacity Building : A New Way of Doing Business for Development Assistance Organizations, Policy Brief No. 6, Institut sur la gouvernance, 2000. *Disponible sur le site de l'Institut sur la gouvernance,* http://www.iog.ca/publications.html.

SYSTÈMES DE RÉGLEMENTATION

Démarche stratégique pour l'élaboration de politiques sur l'observation de la réglementation, Parties I et II, Conseil du Trésor du Canada, 1992

Regulation of the Private Provision Public Water-Related Services, CEPIS/OPS-II et Malcolm Sparrow, *The Regulatory Craft*, Brookings Institute, (Washington, 2000)

OUTIL D'AUTO-ÉVALUATION

Neegan-Burnside Ltd., Compendium of Information and Training Resources and Self-Assessment Tool, (SI pour le MAINC, mai 2001)

Ce recueil conçu pour les Premières nations est une source d'information pour celles qui désirent se renseigner davantage sur les travaux publics. Il donne un aperçu des fonctions liées aux travaux publics, des sources d'information autochtones et non autochtones sur la formation et l'accréditation et renferme un outil d'auto-évaluation permettant aux Premières nations d'évaluer leurs intérêts et leurs capacités en vue de jouer un rôle plus grand dans la gestion et la prestation des travaux publics.

CONFÉRENCE SUR LES PERSPECTIVES D'AVENIR

Weisbord, Marvin et Janoff, Sandra, Future Search: An Action Guide to Finding Common Ground in Organizations and Communities, (Berrett-Koehler, 1995)

ANNEXE B
PRINCIPES D'UN SYSTÈME DE RÉGLEMENTATION BIEN CONÇU

Une revue de plusieurs documents du Conseil du Trésor et d'autres articles sur la réglementation a mis en évidence les facteurs clés suivants qui permettent de créer un programme de réglementation efficace. Voici un résumé de ces principes.

Les principes clés de la création d'un programme de réglementation solide sont les suivants :

1. **Objectifs clairement définis**

   Les objectifs doivent être clairs, concis, conséquents et mesurables. Ces objectifs et ces éléments clés du programme de réglementation devraient avoir un fondement législatif.

2. **Programme de conception complète**

   La conception du programme devrait prendre en compte la capacité du groupe réglementé de se conformer aux règlements, la capacité du système de réglementation de surveiller, de favoriser et de faire observer les règlements, et la mesure dans laquelle le groupe réglementé comprend et accepte les objectifs et les règles. Il est essentiel d'assurer un équilibre approprié entre les différentes activités de promotion, de surveillance et d'application en fonction des différents facteurs qui ont une incidence sur l'observation, des caractéristiques du groupe réglementé et de la meilleure manière d'influer sur ces éléments.

3. **Connaissance des caractéristiques de l'organisme de réglementation**

   L'organisme de réglementation devrait être structuré de manière à empêcher les autres ministères, le groupe réglementé et les autres intervenants d'exercer une influence non appropriée sur la surveillance et l'application du programme de réglementation.

4. **Connaissance du groupe réglementé**

   Un système de réglementation efficace doit avoir une connaissance approfondie du groupe réglementé et de ses membres, y compris qui ils sont et comment ils se comportent. Cette connaissance permettra de concevoir les activités de promotion, de surveillance et d'application les plus efficaces possibles.

5. **Identification et utilisation d'alliés**

   Un bon système de réglementation identifiera, à titre d'alliés possibles, les personnes ou les groupes qui bénéficieront des règlements (cela pourrait inclure des membres du groupe réglementé lui-même) et les utilisera comme ressource pour favoriser et surveiller l'observation des règlements.

6. Évaluation continue

Il est nécessaire d'évaluer périodiquement l'efficacité des politiques et des pratiques d'observation, qu'il faudra peut être adapter de temps à autre à de nouveaux facteurs comme par exemple les coupures budgétaires et les nouvelles priorités en matière d'observation des règlements.

ANNEXE C
CARACTÉRISTIQUES DES SYSTÈMES DE RÉACTION D'URGENCE BIEN CONÇUS

Étape 1 : Autorisation du plan de développement par Résolution du conseil de bande (RCB) ou par règlement municipal
Le conseil de bande doit adopter une RCB ou un règlement municipal autorisant l'élaboration d'un plan de réaction d'urgence. Cette résolution ou ce règlement doit être présenté lors de la première réunion avec le chef et le conseil afin d'obtenir l'autorisation.

Étape 2 : Nomination d'un coordonnateur des services d'urgence
Une personne clé devrait être nommée pour gérer l'élaboration du plan de réaction d'urgence. Cette personne devrait porter intérêt aux plans de réaction d'urgence et être suffisamment haut placée pour être en mesure d'obtenir la collaboration des différents ministères qui participent au processus de planification.

Étape 3 : Création d'une équipe de planification
L'équipe de planification devrait être composée d'au moins six membres qui représenteront les différentes activités de la bande, y compris le service des incendies, la santé, les services sociaux, les travaux publics, l'éducation, la police et le conseil de bande. L'équipe devrait être dirigée par le coordonnateur des services d'urgence-et devrait rendre compte au chef et au conseil.

Étape 4 : Revue du processus de planification
L'équipe de planification devra déterminer combien de réunions de planification seront nécessaires et combien de temps il faudra pour élaborer le plan. Les membres de l'équipe devront s'assurer de pouvoir faire face à la charge de travail et aux exigences en matière de temps.

Étape 5 : Détermination des situations d'urgence possibles
L'équipe devra déterminer les sources de danger possibles et les trier en fonction de la probabilité qu'elles donnent lieu à des situations d'urgence. Cette activité permettra de déterminer quelles urgences devront faire partie du plan de réaction d'urgence.

Étape 6 : Détermination des répercussions et des ressources nécessaires pour faire face
Pendant cette étape, l'équipe évalue les répercussions de chaque type d'urgence défini à l'étape 5 et adapte les réactions d'urgences qui s'y rapportent en fonction de la situation propre à la collectivité. Ceci comprend la préparation d'une liste téléphonique d'urgence et un plan d'évacuation.

Étape 7 : Intégration de l'information sous forme d'ébauche de plan
Il s'agit de constituer une ébauche de plan à partir des informations rassemblées au cours des étapes 5 et 6. Des exemplaires de cette ébauche de plan doivent être distribués aux intervenants du conseil d'administration touchés par le plan ainsi qu'à d'autres niveaux de gouvernement, afin

d'obtenir leurs commentaires. Il faut ensuite revoir le plan afin d'y intégrer les commentaires reçus. Il serait également souhaitable de créer une carte murale aide-mémoire.

Étape 8 : Approbation du plan par le chef et le conseil
Cette étape consiste à présenter le plan révisé lors d'une réunion du chef et du conseil afin qu'ils l'approuvent par l'entremise d'une motion.

Étape 9 : Préparation du plan final
Reproduction du plan de réaction d'urgence, des listes de personnes à contacter, etc.

Étape 10 : Distribution et communication du plan
Au cours de cette étape, il faut créer la liste de distribution et faire parvenir le plan de réaction d'urgence et les ressources aide-mémoire à tous les intervenants. Il est souhaitable de faire savoir aux membres de la collectivité, par l'entremise de journaux locaux, affiches, etc., qu'un plan de réaction d'urgence a été mis sur pied et de faire connaître le nom du Coordonnateur des services d'urgence de la bande. Le plan de réaction d'urgence peut faire l'objet de discussions lors d'une réunion communautaire.

POUR DE PLUS AMPLES INFORMATIONS SUR LES PLANS DE RÉACTION D'URGENCE, VEUILLEZ COMMUNIQUER AVEC VOTRE BUREAU RÉGIONAL DES SERVICES DES BIENS IMMOBILIERS, MAINC.

ANNEXE D
PRINCIPES DE BASE DUNE ANDRAGOGIE EFFICACE

Les adultes préfèrent apprendre en s'impliquant et en participant. Par conséquent, il faut éviter les cours et favoriser plutôt les discussions par petits groupes, les études de cas, les périodes de questions et de réponses, etc.;

- les adultes aiment la variété : variété de professeurs, de méthodes d'enseignement, de calendrier de séances, etc.;

- les adultes ont souvent de riches expériences à communiquer lors de séances de formation. Le partage de ces expériences avec les autres participants peut constituer un puissant facteur d'apprentissage;

- les adultes veulent que l'apprentissage soit pertinent à leurs besoins. Par conséquent, il importe d'incorporer à la conception des cours des étapes de vérification permettant à l'animateur de savoir si les attentes des participants sont comblées;

- les adultes aiment mettre en pratique ce qu'ils apprennent. Il est donc souhaitable de prévoir, pour la fin de la séance, une période au cours de laquelle les participants pourront élaborer leur propre plan d'action et formuler un engagement personnel;

- on peut aider les adultes à convertir une leçon apprise en action en créant un réseau de personnes qui ont partagé la même expérience d'apprentissage. Tous les cours et tous les ateliers devraient aider les participants à communiquer entre eux après la séance.

ANNEXE E
RECUEIL DE MÉTHODES VISANT À OBTENIR LA PARTICIPATION DES MEMBRES DES COLLECTIVITÉS DES PREMIÈRES NATIONS

Consultation (méthode traditionnelle)
La consultation est la méthode traditionnellement utilisée par les gouvernements pour solliciter les commentaires des intervenants relativement aux questions de politiques. La consultation peut revêtir plusieurs formes : réunions communautaires, sondages d'opinion, groupes de consultation, réunions avec le personnel et création de comités consultatifs.

Portes ouvertes
L'objectif de la porte ouverte est de créer un environnement permettant la conversation libre sous le contrôle du visiteur. Les gens peuvent venir lorsqu'ils le souhaitent, rester aussi (ou aussi peu) longtemps qu'ils le désirent et parler à n'importe qui de n'importe quoi comme il leur plaît. Par conséquent, les membres du personnel ont l'occasion de parler à un nombre plus grand et plus varié de citoyens que cela ne serait le cas dans le cadre d'une réunion publique normale. De plus, la qualité des conversations est habituellement beaucoup plus élevée. Une porte ouverte peut donc créer le cadre nécessaire pour assurer une bonne communication. Elle exige que ses hôtes soient préparés à répondre aux questions, à examiner les options et à écouter les préoccupations des citoyens.

Les citoyens jurés
Cette méthode consiste à rassembler un petit nombre de personnes choisies au hasard, de leur faire écouter les présentations de spécialistes d'une certaine question, de leur demander de délibérer quelques temps et de présenter leurs recommandations aux médias et au public. Cette méthode a été créée par le Jefferson Centre de Minneapolis au Minnesota.
http://www.jefferson-center.org

Indicateurs de projets communautaires
Les membres d'une collectivité se rencontrent et formulent les indicateurs permettant de constater les progrès réalisés dans le cadre des projets communautaires. Les indicateurs étant plus subtils que " crime " ou " PIB ", ils deviennent un outil pouvant être utilisé pour intervenir dans l'établissement des politiques gouvernementales. Il existe actuellement plusieurs projets de ce type partout dans le monde. Pour plus d'information, veuillez communiquer avec Redefining Progress à San Francisco. http://www.rprogress.org

Groupes d'examen des enjeux communautaires
Les groupes d'examen des enjeux communautaires combinent les caractéristiques des groupes de consultation et des citoyens jurés. Ils visent à capter l'énergie, la portée et la rentabilité d'un groupe de consultation et à y ajouter la profondeur potentielle d'un jury de citoyens. Ces groupes d'examen sont composés de 8 à 12 membres qui ont des rencontres d'environ 2 heures à 2 heures 30 à plusieurs reprises pour examiner en profondeur certaines questions désignées. Chaque

rencontre utilise comme point de départ les conclusions tirées lors de la rencontre précédente. Les promoteurs de cette méthode soutiennent qu'elle favorise une interaction valable fondée sur la raison, la réflexion et l'examen.

Conférences sur les perspectives d'avenir

Une conférence sur les perspectives d'avenir est une rencontre d'une durée de 2 jours dans le cadre de laquelle les participants tentent de créer une vision partagée de l'avenir. Le processus est géré par un comité directeur composé de citoyens qui représentent les secteurs clés de la collectivité. Les participants prennent part à un processus très structuré d'une durée de 2 jours dans le cadre duquel ils examinent le passé et créent des scénarios d'avenir idéals. Les promoteurs de cette méthode affirment qu'elle renforce l'autonomie des participants parce qu'elle met en pratique le concept voulant que les gens soient les experts de leur propre vie. (Des animateurs sont présents mais aucun spécialiste n'assiste à ces conférences.) Ces conférences sont également conçues pour que les participants en viennent à un consensus en amenant les principaux groupes intervenants, qui s'opposent souvent les uns aux autres, à trouver un terrain d'entente et à élaborer des solutions. Les participants doivent définir des activités et sont chargés de les réaliser.
http://www.ippr.org.uk

Comités interactifs

Un comité est composé de 12 membres du grand public et se réunit environ trois fois l'an pour parler de différents sujets déterminés par les organisateurs. Plusieurs comités, chacun possédant son propre programme, sont organisés simultanément afin d'assurer la fiabilité des résultats. On recrute les membres des comités par échantillonnage par quota afin qu'ils soient représentatifs d'une gamme de caractéristiques démographiques, et les membres changent périodiquement afin d'assurer une diversité d'opinions. Les membres reçoivent souvent des informations préalables dont ils peuvent parler avec leurs amis et leurs familles. L'objectif de cette méthode est de se renseigner sur les opinions et les valeurs de la population par rapport à certaines questions. Habituellement, un chercheur indépendant assiste aux réunions et agit à titre de faciliteur. Les discussions sont enregistrées et des comptes rendus, ainsi qu'un rapport final, sont produits pour rendre compte des opinions des membres. Jusqu'à présent, la méthode des comités interactifs a été utilisée principalement par les autorités en matière de santé, mais rien n'empêche d'autres organismes de mettre sur pied de tels comités pour traiter d'une vaste gamme de sujets.
http://www.ippr.org.uk

Discussions en direct

Il existe maintenant différents outils de communication sur Internet qui permettent de faciliter l'interaction entre les citoyens et les groupes géographiquement éloignés les uns des autres. Ces méthodes de discussion en direct comprennent les listes de discussion, les groupes Usenet, les conversations IRC, les conférences électroniques et les réseaux intranet. L'un des avantages de cette méthode de communication est l'abolition des hiérarchies dans les relations entre les groupes. http://www.worldbank.org/devforum

Groupes d'étude

Il s'agit de travaux par petits groupes de 10 à 15 personnes qui se rencontrent périodiquement pendant plusieurs semaines ou plusieurs mois pour parler de questions de politiques. Ces groupes sont habituellement dirigés par un faciliteur professionnel et ils doivent respecter certaines règles de base lors des discussions. Le Study Circles Resource Centre est un organisme sans but lucratif constitué en 1990, aux États-Unis, pour promouvoir l'utilisation des groupes d'étude pour les questions de politiques gouvernementales. http://www.cpn.org/SCRC/

ANNEXE F
UNITÉS DE SERVICE À LA CLIENTÈLE POUR L'AINC DE TPSGC

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région de l'Ontario
55, av. St. Clair Est, Pièce 623
TORONTO (Ontario)
M4T 1M2
Tél. : (416) 973-8019
Téléc. : (416) 954-4748

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région du Manitoba
275, av. du Portage, 6e étage
WINNIPEG (Manitoba)
R3B 3A3
Tél. : (204) 983-6269
Téléc. : (204) 983-1626

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région de l'Atlantique
40, rue Havelock
AMHERST (Nouvelle-Écosse)
B4H 3Z3
Tél. : (902) 661-6304
Téléc. : (902) 667-0783

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région du Yukon
105-300, rue Main
WHITEHORSE (Yukon)
Y1A 2B5
Tél. : (867) 667-3946
Téléc. : (867) 393-6707

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région du Nunavut
C.P. 400
Édifice 2225
IQALUIT (Nunavut)
X0A 0H0
Tél. : (867) 975-4646
Téléc. : (867) 975-4647

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région du Québec
Complexe Place Jacques-Cartier
920 rue St-Joseph est
QUÉBEC (Québec)
G1K 9J2
Tél. : (418) 648-3836
Téléc. : (418) 648-4040

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région de la Saskatchewan
2221, rue Cornwall, 2e étage, pièce 215
REGINA (Saskatchewan)
S4P 4M2
Tél. : (306) 780-6741
Téléc. : (306) 780-7242

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région de l'Alberta
9700, av. Jasper, pièce 630
Place du Canada
EDMONTON (Alberta)
T5J 4G2
Tél. : (780) 495-5137
Téléc. : (780) 495-6445

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région de la Colombie-Britannique
600 – 1138, rue Melville
VANCOUVER (Colombie-Britannique)
V6E 4S3
Tél. : (604) 666-5152
Téléc. : (604) 666-5159

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région des T.N.-O.
C.P. 518
YELLOWKNIFE (T.N.-O.)
X1A 2N4
Tél. : (867) 766-7110
Téléc. : (867) 873-5885

GESTION EFFICACE DES TRAVAUX PUBLICS DANS LES COLLECTIVITÉS DES PREMIÈRES NATIONS

Les travaux publics et l'autonomie gouvernementale

Une introduction pour les négociateurs

Affaires indiennes et du Nord Canada | Indian and Northern Affairs Canada

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada | Public Works and Government Services Canada

Canada

Cette publication est disponible à l'adresse suivante :
http://tpsgc.gc.ca/rps/inac/
On peut obtenir des copies supplémentaires auprès du
centre de documentation des Services immobiliers, à l'adresse suivante :
doc.centre@tpsgc.gc.ca.
Pour plus d'information, veuillez communiquer avec l'administration centrale des Services immobiliers pour Affaires indiennes et du Nord Canada (SI pour AINC), par téléphone au (819) 997-9787 ou par télécopieur au (819) 953-9395.

Ce document a été préparé par :
Institut sur la gouvernance
pour
SI pour AINC
mars 2001

Publié sous l'autorité du
Ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada
Ottawa, 2002

QS-6177-040-EE-A1
Catalogue No. R2-225/2002-5E
ISBN 0-662-32717-9

© Ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

LES TRAVAUX PUBLICS ET L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE : UNE INTRODUCTION POUR LES NÉGOCIATEURS

I. INTRODUCTION

La santé, la sécurité et le mieux-être de toute collectivité repose sur une solide infrastructure de travaux publics. Sans un réseau routier bien entretenu, un approvisionnement en eau convenable, un système efficace d'élimination des eaux usées et des déchets solides et un système pratique de planification, la collectivité sera difficilement ou aucunement en mesure d'améliorer les conditions sociales et d'assurer l'expansion économique de manière durable.

Pour ces motifs, les négociateurs de l'autonomie gouvernementale fédéraux, provinciaux et des Premières nations doivent veiller à ce que les ententes intervenues contiennent des dispositions complètes et efficaces relatives aux travaux publics.

Le présent document structuré d'après les questions ci-après leur sera utile à cette fin :

- Qu'entend-on par travaux publics?
- Qu'entend-on par travaux publics efficaces?
- Pour quelle raison la réglementation des travaux publics est-elle essentielle?
- Quelle est l'incidence sur les négociateurs?

L'annexe A du présent rapport contient une liste de documents de référence et l'annexe B, une liste des personnes-ressources.

II. QU'ENTEND-ON PAR TRAVAUX PUBLICS?

Portée des travaux publics

Les travaux publics englobent une vaste gamme d'activités qui sont essentielles au bon fonctionnement d'une collectivité. Ces activités sont critiquées uniquement lorsqu'il y a des ratés, ce qui veut dire que nous les tenons souvent pour acquises.

Les travaux publics comprennent entre autres des actifs communautaires à grande visibilité, notamment les édifices gouvernementaux et les écoles ainsi que leur entretien. Ils comprennent également les ponts, les routes et l'infrastructure connexe, entre autres l'éclairage des voies publiques, ainsi que l'entretien de celles-ci et le déneigement. Ils englobent aussi la protection incendie si essentielle dans les collectivités éloignées pour la lutte contre les incendies domiciliaires et les feux de forêt et de broussaille; l'approvisionnement énergétique efficace et écologique pour le chauffage et l'électricité ainsi que la sécurité au travail.

D'autres éléments viennent se greffer aux travaux publics, dont les systèmes utilisés pour la cueillette, le traitement et l'élimination des eaux usées et des déchets solides, l'alimentation en eau potable, la mise en place et l'entretien des parcs, des installations de loisir, des quais et des aéroports ainsi que pour la gestion foncière, l'expropriation et l'élaboration de plans communautaires et de règlements sur le zonage.

En dernier lieu, dans certaines collectivités, les travaux publics impliquent également la réglementation de la construction d'édifices privés au moyen, entre autres, de codes du bâtiment et de protection contre les incendies.

La gouvernance et la gestion des tâches

Gouverner est la principale responsabilité des dirigeants politiques d'une collectivité. Toutefois, les responsabilités administratives et opérationnelles incombent habituellement à des membres des Premières nations. Dans la réalité, ces fonctions se chevauchent grandement.

Les responsabilités en matière de travaux publics sont nombreuses et variées. Le chef et le conseil tracent l'orientation globale des travaux publics, adoptent des règlements et des politiques pour guider les employés et les membres, approuvent des plans d'immobilisations à long terme, élaborent les budgets annuels, mettent sur pied l'organisation des travaux publics, veillent à l'explicitation des rôles et des responsabilités des principaux intervenants et font en sorte que le personnel offre l'appui financier et administratif nécessaire.

Dans les limites imposées par le conseil et d'autres administrations, les responsabilités en matière de gestion comprennent :

- la *planification* - en raison des longs délais nécessaires pour ériger les actifs communautaires;
- la *conception* - les installations de travaux publics sont complexes et souvent très technique;
- le *financement* - la construction et l'entretien des actifs communautaires sont coûteux;
- la *construction* - les travaux peuvent comprendre la construction de jeux modulaires dans un parc ou même d'écoles dont le coût peut s'élever à plusieurs millions de dollars;
- l'*entretien* - tous les actifs matériels, entre autres les voies de circulation et les systèmes d'eau potable, doivent être entretenus régulièrement;
- la *réglementation* - bon nombre des travaux publics ont une incidence sur la santé et la sécurité de la collectivité ou peuvent endommager l'environnement; ils doivent donc être inspectés pour s'assurer que les installations et dans certains cas les personnes qui y travaillent respectent certaines normes réglementées;
- l'*intervention en cas d'urgences* - les urgences peuvent être causées, entre autres, par l'insalubrité de l'eau, des déversements, des incendies et des inondations.

En raison de l'étendue et de la complexité des travaux publics, les négociateurs voudront probablement réserver un chapitre distinct à ceux-ci.

III. QU'ENTEND-ON PAR TRAVAUX PUBLICS EFFICACES?

Les gouvernements veulent, par leurs travaux publics, atteindre plusieurs objectifs, dont un des principaux est la prestation, à coût raisonnable, de services de première qualité, notamment

l'adduction d'eau potable, le traitement des eaux usées et la cueillette des ordures. Ils ont également d'autres objectifs, dont les suivants :

- la santé et la sécurité des citoyens;
- la prudence financière;
- la durabilité de l'environnement;
- l'offre de possibilités de développement économique;
- la mise en valeur de l'expression et de la fierté culturelles;
- le renforcement des collectivités par les loisirs et le bénévolat.

La gouvernance efficace s'articule autour de ces objectifs. Les produits et services découlant des activités relatives aux travaux publics sont tangibles, en ce sens qu'ils sont visibles, mesurables et palpables et ils deviennent l'expression de la permanence, de la compétence et de la vitalité d'une collectivité.

Cela dit, les négociateurs de l'autonomie gouvernementale ont quatre intérêts communs relatifs aux travaux publics : 1) en arriver à une prestation soutenue de services de grande qualité; 2) assurer la santé et la sécurité des citoyens; 3) parvenir à la durabilité environnementale; 4) veiller à la conclusion d'accords financiers efficaces.

IV. POUR QUELLE RAISON LA RÉGLEMENTATION DES TRAVAUX PUBLICS EST-ELLE ESSENTIELLE?

La tragédie survenue récemment à Walkerton, une petite ville au sud-ouest de l'Ontario nous fait voir ce qui peut survenir lorsqu'un service essentiel s'effondre. En mai, 1990, une souche mortelle de la bactérie E.coli s'est infiltrée dans l'eau potable de la ville. Les autorités ont confirmé la contamination le 15 mai, mais elles ont attendu six jours avant de prévenir la population. Voici le triste bilan de ce délai : six morts et 2 300 personnes malades. De tous les services municipaux, l'alimentation en eau potable est de loin celui qui peut avoir de graves conséquences sur la population.

Cette tragédie nous démontre le rôle capital que joue un système de réglementation efficace dans l'atteinte des objectifs mentionnés ci-dessus. Les témoignages rendus devant la commission d'enquête ainsi que les rapports médiatiques ont mis au jour une longue série de failles dans le système de réglementation dont les suivants : absence d'une assise législative pour les normes de qualité de l'eau en Ontario; rôles et responsabilités imprécis; manque de laboratoires accrédités; aucune accréditation continue des stations de traitement d'eau; présence de préposés non accrédités; pannes non déclarées; dirigeants politiques peu avisés sur leurs responsabilités; pauvre communication avec le public. Rien ne dit qu'une telle situation, et les responsabilités qui en découlent, ne peut survenir dans des collectivités des Premières nations.

La réglementation joue un rôle déterminant non seulement dans l'alimentation en eau potable, mais également dans des domaines tels que le traitement des eaux usées et des déchets solides, la construction et la sécurité, le zonage et la protection incendie. Un système efficace de réglementation présente plusieurs caractéristiques dont les suivantes :

- des objectifs clairs, concis, uniformes et mesurables;

- une assise législative;
- l'explicitation des rôles et des responsabilités des principaux intervenants, dont les mesures à prendre en cas d'urgence;
- un équilibre approprié entre les activités de promotion, de surveillance et d'application;
- un organisme de réglementation mis sur pied et structuré de sorte à limiter les pressions indues des autres intervenants sur la surveillance et l'application;
- une connaissance des groupes réglementés, dont leur identité et leur comportement. Cette connaissance facilitera l'élaboration d'activités de promotion, de surveillance et de conformité;
- une évaluation périodique de l'efficacité, et des correctifs de temps à autres en raison de facteurs nouveaux.

On est donc porté à se demander ce que cela veut dire pour les négociateurs de l'autonomie gouvernementale?

V. QUELLE EST L'INCIDENCE SUR LES NÉGOCIATEURS?

Combler le vide réglementaire

Sous le régime de la *Loi sur les Indiens*, comment se situent les Premières nations relativement aux caractéristiques mentionnées plus haut, dont l'utilisation d'un système de réglementation efficace, et plus précisément en ce qui a trait au besoin d'une assise législative? En bref, pas très bien. Les lois fédérales sur les travaux publics sont rares et celles qui existent, dont la *Loi sur les pêches* et la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, traitent essentiellement de la gestion environnementale. De plus, pour des motifs constitutionnels, certaines lois provinciales pertinentes peuvent ne pas s'appliquer aux terres indiennes. Dans les cas où leurs lois ont effet, les provinces hésitent grandement à les mettre en application. Pour terminer, les pouvoirs de réglementation conférés aux Premières nations par la *Loi sur les Indiens* ne permettent pas à celles-ci de régir convenablement leurs travaux publics.

Il existe, dans plusieurs aspects des travaux publics des collectivités des Premières nations, un vide réglementaire que l'autonomie gouvernementale peut aider à combler. Les réponses aux quelques questions suivantes aideront à combler ce vide :

- Quel est le rôle actuel du système réglementaire dans les collectivités des Premières nations à l'égard de chaque principale composante des travaux publics?
- Ces systèmes présentent-ils les caractéristiques indiquées ci-dessus?
- De quelle façon l'autonomie gouvernementale peut-elle régler les problèmes actuels?
- Plus précisément, quel rôle jouera chaque gouvernement étant partie à l'entente?
- La Première nation peut-elle jouer son rôle et, dans la négative, comment peut-elle acquérir la capacité nécessaire et que fait-on entre temps?

Les rôles sont très importants. Les systèmes réglementaires au Canada où le gouvernement est un « exploitant » mettent habituellement en cause deux ordres de gouvernement : 1) le gouvernement provincial et parfois le gouvernement fédéral en tant qu'organisme de réglementation; 2) l'administration municipale ou tout autre organisme public en tant qu'exploitant. En bref, l'expérience acquise et appuyée par la tragédie de Walkerton nous apprend que les

gouvernements ont de la difficulté à se réglementer. Si les négociateurs de l'autonomie gouvernementale se rendent à cette hypothèse, ils auront deux choix dans les cas où les opérations relèveront du secteur public : soumettre le gouvernement de la Première nation aux systèmes de réglementation des gouvernements fédéral et provincial ou mettre sur pied un gouvernement de Première nation à deux paliers en explicitant les rôles de chacun en matière de réglementation et d'opérations.

Pour résumer, la structure du gouvernement autonome pourrait être grandement déterminée par la façon dont est structurée la réglementation des travaux publics.

Autres questions

Mettre sur pied le « bon » système de réglementation des travaux publics présentera un défi de taille aux négociateurs, et cette démarche soulèvera d'autres questions, notamment celles ci-après :

- Quels sont les principes de financement des travaux publics autour desquels s'articuleront les ententes financières entre le gouvernement fédéral et celui de la Première nation?
- De quelle façon seront établis les coûts ponctuels relatifs à la mise en place de la régie des travaux publics?
- De quelle façon seront établis les niveaux de financement de F et E?
- Quel sera l'état des actifs transférés?
- Qui assurera les actifs?
- De quelle façon sera établi le financement des grands projets d'immobilisations?
- Quelles sont les répercussions des travaux publics sur les ententes de revenus autonomes?
- Quels recours sont nécessaires et de quelle façon seront-ils structurés?
- Quels mécanismes permanents de coordination des travaux publics entre les gouvernements seront nécessaires?
- Quels volets des travaux publics doivent jouer un rôle déterminant dans la stratégie de développement de la capacité en vue de l'autonomie gouvernementale?

En raison de l'étendue et de la complexité des travaux publics, les négociateurs voudront probablement réserver un chapitre distinct à ceux-ci.

VI. CONCLUSIONS

Les travaux publics sont une fonction à plusieurs facettes essentielle à la santé, à la sécurité et au bien-être de la collectivité. Ils sont également un domaine qui présente de grands défis en matière de régie et de gestion. Certains comporte un haut degré de technicité. Ils touchent tout le monde. Ils nécessitent des sommes importantes pour leur mise en place et leur entretien. Les ratés peuvent entraîner la maladie et même la mort, voilà pourquoi les travaux publics comportent un volet juridique et réglementaire nécessitant la collaboration des intervenants au sein et à l'extérieur des Premières nations.

Les négociateurs de l'autonomie gouvernementale se trouveront donc devant un défi de taille au moment de conclure des ententes complètes, efficaces et durables concernant les travaux publics.

VII. AUTRES RENSEIGNEMENTS

Pour aider les négociateurs à relever ce défi, nous incluons dans l'annexe A une liste annotée de ressources et de documents. Nous donnons dans l'annexe B la liste des bureaux des SI pour le MAINC auprès desquels les négociateurs peuvent obtenir des conseils sur la régie des travaux publics.

ANNEXE A
AUTRES DOCUMENTS POUVANT INTÉRESSER LES NÉGOCIATEURS

LES TRAVAUX PUBLICS

Institut sur la gouvernance, Les travaux publics dans les municipalités canadiennes, (SI pour le MAINC, Octobre 1998)

Le rapport décrit les liens juridiques et réglementaires entre les gouvernements provinciaux et les municipalités dans les domaines suivants : planification de l'aménagement des terres, codes du bâtiment, ponts et routes, parcs et installation de loisir, système d'adduction d'eau et de traitement des eaux usées, cueillette et élimination des déchets solides. Il porte également sur les choix relatifs aux fonctions choisies. Disponible sur le site des SI pour le MAINC à, http://tpsgc.gc.ca/rps/inac/content/docs_governance-f.html.

Institut sur la gouvernance, Les ententes sur l'autonomie gouvernementale et les travaux publics, (SI pour le MAINC, Octobre 1998)

Un examen de la façon dont les fonctions relatives aux travaux publics (édifices, ponts, routes, etc.) sont déterminées dans quatre ensembles d'ententes sur l'autonomie gouvernementale. Cet examen comprend une analyse des ententes relatives a) aux similarités et aux différences avec le modèle élaboré par la Commission royale sur les peuples autochtones et b) à l'exécution de la fonction relative aux travaux publics en ce qui concerne la Politique sur le droit inhérent. Disponible sur le site des SI pour le MAINC à, http://tpsgc.gc.ca/rps/inac/content/docs_governance-f.html.

Institut sur la gouvernance, Document d'information - les travaux publics et l'autonomie gouvernementale, (SI pour le MAINC, Mars, 2000)

Un coup d'œil sur les travaux publics dans les collectivités des Premières nations, dont le cadre politique et stratégique actuel, les rôles et les programmes ainsi que le développement des capacités. Le rapport aborde également les travaux publics dans le contexte de l'autonomie gouvernementale. Disponible sur le site des SI pour le MAINC à, http://tpsgc.gc.ca/rps/inac/content/docs_governance-f.html.

Institut sur la gouvernance, Travaux publics dans les petites municipalités et les municipalités rurales, (SI pour le MAINC, Mars 1999)

Un synopsis des méthodes de gestion des travaux publics dans les petites municipalités et les municipalités rurales au Canada. Le document présente différentes approches de la gestion des travaux publics (financement, administration et formation) et examine les défis et les tendances qui se présentent aux petites collectivités et aux collectivités éloignées, dont le délestage des

responsabilités, le recours accru aux partenariats entre les secteurs public et privé, les redevances d'utilisation, les difficultés liées au transfert de la technologie, les attentes accrues du public en matière de qualité des services et les ressources limitées (temps et argent) pour la formation du personnel. Disponible sur le site des SI pour le MAINC à, http://tpsgc.gc.ca/rps/inac/content/docs_governance-f.html.

Institut sur la gouvernance, Un recueil des lois provinciales sur les travaux publics (SI pour le MAINC, Mars 1999)

Un guide à l'intention des négociateurs du gouvernement fédéral et des Premières nations sur la portée des dispositions touchant les travaux publics dans les ententes sur l'autonomie gouvernementale. Il résume les lois provinciales portant sur les six domaines suivants : 1) les codes du bâtiment et de sécurité; 2) les eaux et égouts; 3) les déchets solides; 4) les routes et les ponts; 5) les parcs et loisirs et 6) l'aménagement du territoire. Il aborde les normes et les règlements, les modalités d'inspection, les mécanismes d'appel et de recours, les infractions et les peines. Disponible sur le site des SI pour le MAINC à, http://tpsgc.gc.ca/rps/inac/content/docs_governance-f.html.

Profiles of Successful Public Works Delivery in First Nations Communities – un rapport qui sera publié sous peu par les SI pour le MAINC

DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS

Capacity Assessment and Development, Technical Advisory Paper No. 3. Bureau for Development Policy, Programme de développement des Nations Unies, 1998. *Disponible sur le site du PDNU à,* http://magnet.undp.org/Docs/cap/CAPTECH3.htm.

Schacter, Mark, Capacity Building : A New Way of Doing Business for Development Assistance Organizations, Policy Brief No. 6, Institut sur la gouvernance, 2000. *Disponible sur le site de l'Institut sur la gouvernance,* http://www.iog.ca/publications.html.

SYSTÈMES DE RÉGLEMENTATION

Démarche stratégique pour l'élaboration de politiques sur l'observation de la réglementation, Parties I et II, Conseil du Trésor du Canada, 1992

Regulation of the Private Provision Public Water-Related Services, CEPIS/OPS-II et Malcolm Sparrow, *The Regulatory Craft*, Brookings Institute, (Washington, 2000)

SYSTÈMES D'INTERVENTION D'URGENCE

OUTIL D'AUTO-ÉVALUATION

Neegan-Burnside Ltd., Compendium of Information and Training Resources and Self-Assessment Tool, (SI pour le MAINC, mai 2001)

Ce recueil conçu pour les Premières nations est une source d'information pour celles qui désirent se renseigner davantage sur les travaux publics. Il donne un aperçu des fonctions liées aux travaux publics, des sources d'information autochtones et non autochtones sur la formation et l'accréditation et renferme un outil d'auto-évaluation permettant aux Premières nations d'évaluer leurs intérêts et leurs capacités en vue de jouer un rôle plus grand dans la gestion et la prestation des travaux publics.

CONFÉRENCE SUR LES PERSPECTIVES D'AVENIR

Weisbord, Marvin et Janoff, Sandra, Future Search: An Action Guide to Finding Common Ground in Organizations and Communities, (Berrett-Koehler, 1995)

ANNEXE B
POINTS DE SERVICE À LA CLIENTÈLE DE TPSGC POUR LE MAINC

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région de l'Ontario
55, av. St. Clair Est, Pièce 623
TORONTO (Ontario)
M4T 1M2
Tél. : (416) 973-8019
Téléc. : (416) 954-4748

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région du Québec
Complexe Place Jacques-Cartier
920 rue St-Joseph est
QUÉBEC (Québec)
G1K 9J2
Tél. : (418) 648-3836
Téléc. : (418) 648-4040

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région du Manitoba
275, av. du Portage, 6e étage
WINNIPEG (Manitoba)
R3B 3A3
Tél. : (204) 983-6269
Téléc. : (204) 983-1626

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région de la Saskatchewan
2221, rue Cornwall, 2e étage, pièce 215
REGINA (Saskatchewan)
S4P 4M2
Tél. : (306) 780-6741
Téléc. : (306) 780-7242

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région de l'Atlantique
40, rue Havelock
AMHERST (Nouvelle-Écosse)
B4H 3Z3
Tél. : (902) 661-6304
Téléc. : (902) 667-0783

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région de l'Alberta
9700, av. Jasper, pièce 630
Place du Canada
EDMONTON (Alberta)
T5J 4G2
Tél. : (780) 495-5137
Téléc. : (780) 495-6445

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région du Yukon
105-300, rue Main
WHITEHORSE (Yukon)
Y1A 2B5
Tél. : (867) 667-3946
Téléc. : (867) 393-6707

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région de la Colombie-Britannique
600 – 1138, rue Melville
VANCOUVER (Colombie-Britannique)
V6E 4S3
Tél. : (604) 666-5152
Téléc. : (604) 666-5159

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région du Nunavut
C.P. 400
Édifice 2225
IQALUIT (Nunavut)
X0A 0H0
Tél. : (867) 975-4646
Téléc. : (867) 975-4647

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région des T.N.-O.
C.P. 518
YELLOWKNIFE (T.N.-O.)
X1A 2N4
Tél. : (867) 766-7110
Téléc. : (867) 873-5885